

Tahun XXXII/2003

No. 4

Analisis CSIS

Dinamika Persiapan Pemilu

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik*
 - Persiapan Pemilu 2004 dan Dinamikanya
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi*
 - Stabil dan Perlahan

ARTIKEL

- Mengelola Utang Indonesia
- UU Pemilu, UU Susduk dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif
- Globalisasi atau Hegemoni Intelektual Global?
- Penguasa Militer dan Pemerintahan Daerah: Sumatera Barat Akhir 1950-an dan Awal 1960-an



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Analisis CSIS

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

402

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:
Persiapan Pemilu 2004 dan Dinamikanya*
M. Djadijono

403

- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:
Stabil dan Perlahan*
Tim Departemen Ekonomi CSIS

426

ARTIKEL

- *Mengelola Utang Indonesia*
Tubagus Feridhanusetyawan dan Mari Pangestu
- *UU Pemilu, UU Susduk dan Konsekuensinya
Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif*
Poltak Partogi Nainggolan
- *Globalisasi atau Hegemoni Intelektual Global?*
Nicholas A. Rahallus
- *Penguasa Militer dan Pemerintahan Daerah:
Sumatera Barat Akhir 1950-an dan Awal 1960-an*
Gusti Asnan

433

475

498

516

PENGANTAR REDAKSI

MENJELANG pelaksanaan Pemilu, tinjauan perkembangan politik dalam terbitan Analisis CSIS kali ini difokuskan pada inventarisasi kegiatan persiapan pemilu baik yang dilakukan oleh KPU, Partai Politik maupun *Civil Society*. Sedangkan Analisis ekonomi membahas tentang kondisi ekonomi makro yang membaik meskipun perlahan.

Meskipun isu politik yang menyangkut kegiatan partai politik dan persiapan teknis pemilu memperoleh perhatian besar, masih ada beberapa persoalan yang secara langsung dan tidak langsung berpengaruh terhadap pelaksanaan pemilu. Isu pertama adalah besarnya utang luar negeri Indonesia, yang jika tidak dikelola dengan tepat akan mengakibatkan ketidakstabilan keuangan selama Pemilu 2004. Karena sebagian besar obligasi pemerintah yang dikeluarkan untuk merekapitalisasi bank-bank dan melunasi bantuan likuiditas yang diberikan oleh Bank Indonesia selama masa krisis tahun 1997-1998 akan jatuh tempo pada tahun 2004-2009. *Tubagus Feridhanusetyawan* dan *Mari Pangestu* menunjukkan bahwa beban utang Indonesia sangat besar, dan dampak kewajiban pembayaran utang terhadap posisi fiskal pemerintah maupun neraca pembayaran sangatlah berat.

Isu kedua menyangkut peran dan kedudukan DPR setelah Amandemen UUD 1945. Hadirnya dua undang-undang baru itu UU Pemilu dan UU Susduk sebagai konsekuensi Amandemen UUD 1945, menurut *Poltak Partogi Nainggolan*, telah memberikan kewenangan besar kepada DPR. Analisis komparatif dengan membandingkan esensi UU baru tersebut dengan model-model yang berlaku di negara lain adalah untuk melihat apakah UU baru tersebut berdampak secara signifikan terhadap kinerja DPR terutama dalam kerangka *check and balances*.

Persoalan ketiga adalah kekhawatiran akan adanya dampak negatif Hegemoni Intelektual Global (HIG) yang terbentuk akibat arus globalisasi. Menurut *Nicholas A. Rahallus*, ketidaksiapan Indonesia ataupun negara-negara berkembang lainnya dalam menghadapi perubahan tatanan serta sistem sosial internasional yang baru menimbulkan kekhawatiran akan timbulnya kegagalan terhadap rancangan-rancangan pembangunan yang sebelumnya sudah dimiliki. Untuk itu kebebasan intelektual yang memadai menjadi tantangan untuk mengusahakan kemungkinan bagi pembangunan negara yang lebih baik.

Refleksi mengenai hubungan Pemerintah Daerah dan Militer ditulis oleh *Gusti Asnan* dengan mengambil contoh kasus di Sumatera Barat. Penulis berpendapat bahwa kehadiran penguasa militer ternyata hanya baik bagi penegakan ketertiban dan keamanan (dalam perspektif pemerintah pusat) namun tidak bagi kehidupan sosial-politik daerah. Refleksi semacam ini menjadi relevan untuk saat sekarang terkait dengan UU No. 22/1999 yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah. Terlebih undang-undang tersebut juga belum mengatur hubungan antara keduanya secara memadai.

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Persiapan Pemilu 2004 dan Dinamikanya

M. Djadijono

PENDAHULUAN

JIKA tidak ada aral melintang, Pemilihan Umum (Pemilu) untuk memilih para anggota Dewan Perwakilan Rakyat/DPR, Dewan Perwakilan Daerah/DPD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota (Pemilu legislatif), akan dilaksanakan pada 5 April 2004. Sementara itu Pemilu untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu eksekutif) secara langsung oleh rakyat akan dilaksanakan pada 5 Juli 2004. Jika pada Pemilu 5 Juli 2004 tersebut pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden belum dapat terpilih karena persyaratannya cukup berat, yakni harus mendapatkan suara lebih dari 50 persen pemilih yang tersebar di lebih dari 1/2 jumlah provinsi dengan sedikitnya 20 persen suara di tiap provinsi, maka akan dilaksanakan pemilihan langsung putaran kedua dengan peserta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak urutan pertama dan kedua pa-

da Pemilu putaran pertama.¹ Adapun garis besar jadwal pelaksanaan Pemilu legislatif dan eksekutif tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Menurut data dari Proses Pendaftaran Penduduk dan Pemilih secara Berkelanjutan (P4B) sebagaimana dilaporkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada 12 Januari 2004, jumlah pemilih dalam Pemilu 2004 diperkirakan sekitar 145.701.340 orang (belum termasuk dari provinsi Nanggroe Aceh Darussalam) dari 214.831.302 penduduk yang tersebar di 32 provinsi di Indonesia (<http://www.kpu.go.id>, 12 Januari 2004). Para pemilih tersebut akan menggunakan hak pilihnya di 543.024 TPS di seluruh Indonesia (*Media Indonesia Online*, 9 Oktober 2003).

Tulisan ini hendak menelaah berbagai aspek dari persiapan Pemilu

¹Pasal 6 A Perubahan UUD 1945.

Tabel 1

**GARIS BESAR JADWAL KEGIATAN PEMILU LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF
TAHUN 2004**

Tanggal/Bulan/Tahun	Jenis Kegiatan
11 Maret – 1 April 2004	Kampanye Pemilu Legislatif.
2-4 April 2004	Masa tenang.
5 April 2004	Pemungutan dan penghitungan suara Pemilu DPR, DPD dan DPRD.
21-28 April 2004	Penetapan dan pengumuman hasil Pemilu DPR, DPD dan DPRD secara nasional.
29-30 April 2004	Penetapan perolehan kursi DPR, DPD dan DPRD.
1-7 Mei 2004	Pendaftaran Pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden ke KPU oleh Parpol/gabungan Parpol.
19 Mei 2004	Penetapan nomor urut, dan pengumuman Calon Presiden dan Wakil Presiden.
1 Juni – 1 Juli 2004	Kampanye Pemilu Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden pada putaran pertama.
2-4 Juli 2004	Masa tenang.
5 Juli 2004	Pemungutan suara dan penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran pertama.
26 Juli 2004	Pengumuman hasil Pemilu Pasangan Presiden-Wakil Presiden putaran pertama secara nasional.
30 Juli – 5 Agustus 2004	Penetapan Dua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden untuk Pemilu putaran kedua.
14-16 September 2004	Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua.
20 September 2004	Pemungutan suara dan penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua.
5 Oktober 2004	Penetapan dan pengumuman hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua secara nasional.
20 Oktober 2004	Pelantikan dan Pengambilan Sumpah/Janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

2004 (khususnya Pemilu legislatif)² yang telah terjadi selama triwulan terakhir tahun 2003 beserta dengan implikasi-implikasi politik yang mungkin dapat muncul. Aspek-aspek yang hendak disoroti meliputi empat hal pokok: *Pertama*, proses pendaftaran dan verifikasi Parpol calon Peserta Pemilu 2004 oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeh-HAM) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). *Kedua*, proses penyusunan daftar calon anggota legislatif (caleg). *Ketiga*, kemungkinan persaingan Parpol Peserta Pemilu. *Keempat*, kemungkinan terhambat atau bahkan gagalnya Pemilu 2004.

PENDAFTARAN DAN VERIFIKASI PARPOL

Jadwal waktu pendaftaran Parpol lama maupun baru ke Depkeh-HAM untuk diverifikasi keabsahannya sebagai badan hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 2 dan 29 UU No. 31/2002 tentang Partai Politik telah ditetapkan antara tanggal 1 Februari sampai dengan 22 Agustus 2003. Sementara itu, verifikasinya dilakukan oleh Depkeh-HAM dalam tiga gelombang, yakni: gelombang pertama berlangsung dari tanggal 4-30 Juni 2003; gelombang kedua antara tanggal 14 Juli - 15 Agustus 2003, dan gelombang ketiga dari tanggal 1 September - 8 Oktober 2003 (*Kompas*, 15 April 2003;

Media Indonesia, 11 Juli 2003; *Suara Pembaruan*, 29 September 2003; dan *Media Indonesia*, 5 September 2003).

Jumlah Parpol yang mendaftarkan diri untuk diverifikasi keabsahannya sebagai badan hukum sebanyak 112 buah, terdiri atas 80 Parpol lama dan 32 Parpol baru (*Media Indonesia*, 23 Agustus 2003). Padahal data yang ada di Depkeh-HAM sampai dengan 31 Desember 2002, jumlah Parpol yang terdaftar sebanyak 237 buah, terdiri atas 216 buah di antaranya sudah pernah diakui keabsahannya sebagai badan hukum dan 21 Parpolnya belum lengkap persyaratannya sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik (<http://www.kpu.go.id>). Namun menurut ketentuan Pasal 2 dan Pasal 29 UU No. 31/2002 tentang Partai Politik (mencabut UU No. 2/1999), baik Parpol lama maupun Parpol yang baru dibentuk oleh warga masyarakat harus mendaftarkan diri ke Depkeh-HAM untuk diverifikasi keabsahannya sebagai badan hukum.

Dari ke-112 Parpol itu akhirnya hanya 50 Parpol yang dinyatakan memenuhi syarat sebagai badan hukum. Mereka terdiri atas enam Partai Politik Peserta Pemilu (Parpol talu) 1999 yang secara otomatis lolos sebagai badan hukum dan lolos menjadi peserta Pemilu karena telah memenuhi persyaratan minimal perolehan suara/kursi (*electoral threshold*) dalam Pemilu 1999 DPR, yakni sebanyak 2 persen kursi, dan 46 Parpol baru maupun Parpol lama Peserta Pemilu 1999 yang tidak memenuhi *electoral threshold* dan kemu-

²Sebab Pemilu eksekutif baru akan dapat terlaksana jika Pemilu legislatifnya telah berlangsung sukses dan tepat waktu.

dian bergabung dengan parpol lain dengan nama baru ataupun Parpol yang sama sekali baru (*Kompas*, 18 Juli 2003, 23 Agustus, dan 5 Oktober 2003; *Kompas Cyber Media*, 10 Oktober 2003; *Suara Pembaruan*, 28 Agustus dan 10 Oktober 2003; *Rakyat Merdeka*, 14 Oktober 2003). Daftar lengkap 50 Parpol ini dapat dilihat Lampiran 1.

Protes terhadap proses verifikasi datang dari beberapa pihak. Front Persatuan Nasional yang beranggotakan 34 partai politik yang lolos verifikasi (12 Parpol) dan tidak lolos verifikasi (22 Parpol) dengan koordinator Agus Miftah, misalnya, pada 8 Oktober 2003 melaporkan Tim Verifikasi Parpol Departemen Kehakiman dan HAM ke Kepolisian Daerah (Polda) Metro Jaya. Menurut Agus Miftah, Tim Verifikasi Parpol Depkeh HAM telah terlibat suap dan pungutan liar dalam meloloskan sejumlah parpol (*Kompas*, 9 Oktober 2003). Tuduhan ini dibantah oleh Tim Verifikasi bahwa selama ini Tim Verifikasi tingkat pusat tidak pernah meminta atau menerima uang dari partai politik yang telah diverifikasi Depkeh HAM (*Kompas*, 9 Oktober 2003). Sementara itu, Bambang Sulistomo, Ketua Umum PANI menuntut Menkeh dan HAM Yusril Ihza Mahendra mundur dari jabatannya karena telah sewenang-wenang dan mengingkari hak partai politik serta menunjukkan bukti tentang kegagalan proses verifikasi yang dilakukan oleh Depkeh (*Kompas*, 9 Oktober 2003).

Dukungan kepada perlawanan partai-partai politik yang tidak lolos ve-

rifikasi datang dari, antara lain, Ketua Umum Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (Partai PDK), Ryaas Rasyid yang menyatakan (di Jakarta 13 Oktober 2003):

"Kami turut prihatin dengan banyaknya parpol yang tidak diloloskan Depkeh & HAM. Yang kami sesalkan, dari awal kami melihat Depkeh sudah tidak transparan dalam melakukan verifikasi terhadap parpol. Akibatnya, ketika mengumumkan hasil verifikasi tahap ketiga, yang kami tidak duga adalah banyak parpol yang ternyata tidak lolos yang jelas merupakan hasil yang tidak adil bagi sebagian parpol. Sebab proses verifikasi itu sendiri sudah dari awal ada kesalahan prosedur. Misalnya, antara petugas verifikator pusat dan daerah saja tidak ada koordinasi yang baik. Buktinya, tingkat pemahaman petugas di daerah ternyata lemah.... Karena petugas daerah tidak tahu betul tugasnya itu, maka ketika membuat laporan juga amburadul. Yang jadi korban parpol juga. Ini yang sudah tidak benar. Hanya soal teknis, akibatnya fatal.... Kami dukung penegakan hukum dan keadilan. Kami siap menyumbangkan ide, termasuk mengajukan konsep gugatan ke Mahkamah Konstitusi" (*Rakyat Merdeka*, 15 Oktober 2003).

Tidak puas dengan hanya mengadakan Tim Verifikasi ke Polda Metro Jaya, sejumlah partai politik yang tidak lolos verifikasi mendatangi Mahkamah Agung (MA) di Jakarta pada 15 Oktober 2003 untuk mendaftarkan permohonan uji materiil (*judicial review*) atas kewenangan Depkeh dan HAM yang melebihi UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, yakni telah terlalu jauh mencampuri Parpol, padahal kewenangannya sesuai dengan UU Parpol itu hanyalah menerima pendaftaran Parpol dan memverifikasi secara

administratif untuk mengesahkan Parpol sebagai sebuah badan hukum (*Kompas Cyber Media*, 15 Oktober 2003). Namun sampai dengan selesai disusunnya tulisan ini, pihak MA belum memberikan tanggapan atas permohonan *judicial review* tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, ke-50 Parpol yang sudah diakui keabsahannya sebagai badan hukum itu harus mendaftarkan diri ke KPU selambat-lambatnya 9 Oktober 2003 guna dilakukan verifikasi administratif dan faktualnya untuk dapat ditetapkan menjadi peserta Pemilu 2004. Adapun jadwal waktu pendaftaran kembali dan verifikasi Parpol oleh KPU itu selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 2. Hasil verifikasi KPU terhadap 50 Parpol itu diumumkan secara final pada 7 Desember 2003. Sebanyak 24 Parpol dinyatakan berhak menjadi Peserta

Pemilu 2004 hanya yang terdiri dari enam Parpol lama dan 18 Parpol baru. Tahap berikutnya, KPU melakukan pengundian nomor urut peserta Pemilu atas ke-24 Parpol pada 8 Desember 2003 (*Kompas Cyber Media*, 7 dan 9 Desember 2003). Daftar lengkap nomor urut dan tanda gambar Parpol Peserta Pemilu 2004 itu dapat dilihat pada Lampiran 2.

Berbeda dengan syarat untuk dapat diakuinya Parpol sebagai badan hukum, untuk dapat menjadi peserta Pemilu 2004 setiap Parpol baru atau gabungan Parpol lama dengan nama baru yang telah lolos verifikasi oleh Depkeh-HAM, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, harus memenuhi syarat-syarat seperti berikut:

- (a) Diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31/2002 tentang Partai Politik.

Tabel 2

**JADWAL WAKTU PENDAFTARAN, VERIFIKASI DAN PENGUMUMAN PARPOL
PESERTA PEMILU OLEH KPU**

Jangka Waktu	Agenda
9 Juli – 9 Oktober 2003	Pendaftaran Parpol yang sudah diabsahkan sebagai badan hukum oleh Depkeh dan HAM menjadi Calon Peserta Pemilu ke KPU.
19 Juli – 20 November 2003	Penelitian administratif dan faktual terhadap Parpol Calon Peserta Pemilu oleh KPU.
21-30 November 2003	Pengumpulan Berita Acara Penelitian Administratif dan Faktual terhadap parpol Calon Peserta Pemilu.
2 Desember 2003	Penetapan Parpol Peserta Pemilu.
8 Desember 2003	Penetapan Nomor Urut Parpol Peserta Pemilu.

- (b) Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari seluruh jumlah provinsi.
- (c) Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf (b).
- (d) Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan Parpol sebagaimana dimaksud dalam huruf (c) yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota Parpol.
- (e) Pengurus sebagaimana dimaksud dalam huruf (b) dan (c) harus memiliki kantor tetap.
- (f) Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Selanjutnya, dalam Pasal 7 ayat (2) ditegaskan bahwa "Parpol yang telah terdaftar tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat menjadi peserta Pemilu".

Terdapatnya perbedaan persyaratan Parpol untuk diakui keberadaannya sebagai badan hukum dengan persyaratan untuk menjadi peserta Pemilu (lebih berat) itu dapat dipahami seperti berikut. Lebih mudahnya syarat Parpol untuk diakui sebagai badan hukum tampaknya dimaksudkan sebagai pelaksanaan Pasal 28E ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa "setiap orang berhak atas kebebasan bersekutu, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat." Sementara itu, lebih berat-

nya persyaratan Parpol dapat menjadi peserta pemilu antara lain dimaksudkan sebagai pelaksanaan amanat reformasi, yakni bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas dan diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat.³

Hasil akhir dari proses verifikasi KPU ini pun menuai protes dari 14 Parpol yang dinyatakan tidak lolos menjadi peserta Pemilu 2004 (*Kompas*, 2 Desember 2003; *Kompas Cyber Media*, 9 Desember 2003). Parpol-parpol itu meragukan akurasi verifikasi KPU. Bahkan mereka mengadukan KPU ke Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) (*Kompas Cyber Media*, 18 Desember 2003). Akhirnya, pada tanggal 5 Januari 2004, Panwaslu telah menyerahkan hasil Pengawasan terhadap tahapan verifikasi parpol, khususnya berkaitan dengan masuknya sejumlah laporan dari partai politik yang oleh KPU dinyatakan tidak lolos sebagai peserta pemilu 2004. Laporan dari 14 Parpol yang dinyatakan tidak lolos menjadi Peserta Pemilu 2004 oleh KPU itu diterima antara tanggal 12-17 Desember 2003, yakni dari: Partai Katolik Demokrasi Indonesia, Partai Demokrat Bersatu, Partai Islam Indonesia, Partai Reformasi, Partai Kesatuan Republik Indonesia, PPP Reformasi, PPNI, Partai Nasional Marhaenis, Partai Persatuan Bangsa, Partai Bhinneka Indone-

³ Lihat Penjelasan UU No. 12/2003 bagian Dasar Pemikiran dan Tujuan.

sia, PDPR, PITA, PDKB Indonesia, dan Partai PDKB.

Terhadap laporan tersebut, setelah melakukan klarifikasi, pengecekan serta *fact finding* di enam provinsi, terutama di provinsi atau kabupaten yang hasil verifikasi sangat menentukan lulus-tidaknya beberapa partai politik menjadi peserta pemilu, seperti Sulawesi Utara, Bengkulu, dan Bali, Panwaslu antara lain menyimpulkan bahwa telah ditemukan adanya penyimpangan prosedur yang berkaitan dengan pelaksanaan verifikasi dan hasil verifikasi, yakni keluarnya sejumlah surat dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten yang pada pokoknya menyatakan bahwa Parpol tertentu telah lolos verifikasi faktual tetapi surat-surat tersebut dikeluarkan tanpa adanya Berita Acara Verifikasi faktual. Lahirnya surat-surat ini telah memicu permasalahan lulus-tidaknya parpol tertentu.

Selain itu, juga ditemukan kekurangan pada kinerja pelaksana verifikasi di daerah seperti tidak melaksanakan verifikasi faktual terhadap *sample* yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan itu, Panwaslu menyampaikan rekomendasi dan mengharapkan KPU melaksanakan hal-hal sebagai berikut: (1) Menyelesaikan persoalan lahirnya surat dari beberapa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten yang menyatakan terpenuhinya syarat Parpol tertentu, tanpa melalui verifikasi faktual dan rapat pleno, beserta akibat hukum yang ditimbulkannya; (2) Menjawab kritik yang disampaikan oleh Parpol-parpol yang tidak lolos serta memberikan klarifi-

kasi atas tidak lolosnya Parpol tersebut sebagai peserta Pemilu 2004.⁴

PENYUSUNAN DAFTAR CALEG

KPU telah menetapkan bahwa pengajuan daftar calon anggota legislatif oleh Parpol berlangsung antara tanggal 22-29 Desember 2003. Daftar caleg tersebut kemudian akan diverifikasi oleh KPU atas kelengkapan administrasi dan kebenarannya sesuai dengan persyaratan caleg menurut UU No. 12/2003 tentang Pemilu. Beberapa persoalan dalam proses ini pantas untuk diberi catatan, antara lain seperti berikut:

Pertama, bahwa dalam proses rekrutmen caleg ditandai dengan mekanisme yang oleh sementara kalangan internal Parpol sendiri dianggap kurang transparan dan kurang demokratis. Sebab penyusunannya banyak yang hanya diputuskan oleh Ketua Pengurus Partai di tingkat Pusat, Provinsi atau Cabang Parpol tanpa mengikutsertakan anggota pengurus yang lain. Kecuali itu diwarnai pula dengan pola-pola nepotisme. Hal itu terjadi pada tubuh PDI-P, PPP, PNBK, PIB, PPDI dan sebagainya.⁵ Proses seperti itu kiranya mengandung masalah dan wajar pula jika diprotes oleh kader-kader Parpol sendiri karena ti-

⁴Lihat Siaran Pers Panwaslu No. 10/I/04, tertanggal 5 Januari 2004, Masalah Parpol yang Tidak Lulus Verifikasi dalam <http://www.kpu.go.id>, 6 Januari 2004.

⁵Lihat antara lain acara "Kupas Tuntas di Trans TV", 8 Januari 2004.

dak sejalan dengan ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa "Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan Partai Politik Peserta Pemilu merupakan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan ketentuan internal partai politik." Protes-protes dari kalangan kader Parpol terhadap proses rekrutmen caleg itu misalnya terjadi di tubuh PDI-P di daerah pemilihan Bandung, Bekasi (Jawa Barat), Sidoarjo, Malang, Jember, Surabaya (Jawa Timur), Tapanuli Selatan (Sumatera Utara), Bengkulu, Jakarta Barat dan Jakarta Selatan dan sebagainya, Golkar untuk daerah pemilihan Makassar (Sulawesi Selatan), Bandar Lampung (provinsi Lampung), serta Jawa Timur, dan PBB untuk daerah pemilihan Tasik Malaya (Jawa Barat), dan Padang Pariaman (Sumatra Barat), PKPI untuk daerah pemilihan Semarang (Jawa Tengah), PKB untuk daerah pemilihan Kalimantan Timur.⁶

Salah satu hal yang menarik untuk dicermati dari protes-protes kader Parpol maupun caleg terhadap proses penyusunan caleg adalah berkenaan dengan nomor urut daftar caleg yang tidak sesuai dengan harapan mereka. Para pemrotes mengharapkan agar dirinya tahu "jagonya" ditempatkan pada nomor urut jadi (nomor urut kecil), tetapi kenyataannya diletakkan pada nomor urut besar yang me-

nurut mereka sangat kecil peluangnya untuk dapat terpilih menjadi anggota legislatif. Pemikiran seperti itu kiranya menandakan bahwa banyak di antara para kader Parpol yang kurang memahami mekanisme penetapan terpilihnya para caleg berdasarkan UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Mereka tampaknya masih menggunakan dasar hukum dan sistem lama bahwa penetapan terpilihnya seseorang caleg menjadi anggota legislatif didasarkan sepenuhnya pada nomor urut caleg sebagaimana diterapkan dalam Pemilu-pemilu sebelumnya. Padahal dalam UU No. 12/2003, sistem itu sudah diubah, yakni para pemilih dipersilakan memilih tanda gambar Parpol dan nama caleg yang dikehendaki menjadi wakilnya di nomor urut berapa pun mereka. Dengan sistem seperti ini, sepanjang caleg yang bersangkutan memperoleh suara pemilih sebesar bilangan pembagi pemilih (jumlah suara pemilih sah dibagi dengan jumlah kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan yang bersangkutan), maka di urutan nomor berapa pun caleg tersebut, mereka akan terpilih menjadi anggota legislatif. Fenomena ini sekaligus menandakan bahwa sosialisasi tentang sistem Pemilu baru untuk tahun 2004 juga masih sangat kurang dilakukan, baik oleh kalangan Parpol Peserta Pemilu sendiri maupun oleh KPU.

Kedua, muncul pula aroma tak sedap dalam proses rekrutmen caleg tersebut berupa terjadinya praktek pungutan dana bagi para caleg dengan jumlah yang bervariasi antara Parpol

⁶ Lihat antara lain <http://www.liputan6.com>, 7,8,9,12 dan 13 Januari 2004; <http://www.detik.com>, 6 Januari 2004.

yang satu dengan yang lainnya. Menurut Presiden Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Pipit Rochijat Kartawidjaja dalam keterangannya kepada pers di Jakarta 10 November 2003 bahwa di wilayah Sumatra Utara (Sumut), calon anggota DPRD provinsi dari PDIP dan Partai Golkar diminta iuran Rp. 200 juta - Rp. 300 juta untuk "kursi jadi", yaitu nomor urut satu dan dua. Sedangkan untuk calon anggota DPR dipatok setoran sebesar Rp 400 juta. Selain itu, ada sumbangan yang mesti diserahkan para caleg dengan kisaran rata-rata Rp. 16 juta untuk pengganti biaya administrasi (*Media Indonesia Online*, 11 November 2003). Muncul pula berita bahwa setiap caleg PPP dipungut Rp. 200 juta. Sedangkan di PKB, untuk menjadi calon anggota DPR di urutan nomor jadi harus membayar Rp. 300 juta ditambah bukti transfer Rp. 5 juta sebagai infak pada saat pengambilan formulir caleg (*Media Indonesia Online*, 12 November 2003). Berita resmi tentang pemungutan dana bagi caleg disampaikan oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) Dewan Pimpinan Pusat Partai Amanat Nasional (PAN) Hatta Rajasa di Jakarta, 25 November 2003 bahwa setiap caleg partainya dikenai biaya pendaftaran Rp. 3 juta untuk memenuhi kebutuhan calon itu dalam Pemilu 2004 (*Kompas Cyber Media*, 26 November 2003).

Ketiga, pola yang tampaknya juga menjadi *trend* dalam proses rekrutmen caleg adalah ditariknya para selebriti menjadi caleg oleh berbagai Parpol. Pertimbangannya antara lain adalah bahwa mereka tidak diragukan lagi ke-

mampuannya dalam menarik massa pemilih. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) misalnya akan mencalonkan Shahnaz Haque (dari daerah pemilihan Jakarta), Ahmad "Dewa" Dhani (Bali), Gusti Randa (Depok), Rieke Diah Pitaloka (Surabaya), dan Dewi Yul (Cirebon). Sementara PDIP mencalonkan Marissa Haque (DKI Jakarta), Desy Ratnasari (Sukabumi), Deddy Soetomo (Jawa Tengah), Franky Sahilatua (Demak), dan Sophia Latjuba (DKI Jakarta). PPP akan menjagokan Mieke Wijaya, Emilia Contessa, dan Abidin Domba dengan daerah pemilihan yang belum ditentukan. Partai Golkar juga akan mengajukan selebriti seperti Nurul Arifin (*Media Indonesia Online*, 12 November 2003). Jika pertimbangan pokok penarikan para selebriti menjadi caleg adalah sekadar karena yang bersangkutan diyakini akan mampu menarik suara pemilih, maka mereka sebenarnya lebih sekadar dimanfaatkan sebagai *vote getter* (gincu penarik suara pemilih).

Keempat, selama proses penyusunan daftar caleg untuk Pemilu 2004, terjadi pula perpindahan kader Parpol tertentu ke Parpol lain (selengkapnya lihat Tabel 3). Fenomena ini menenggerai bahwa di antara para elite parpol ada pula di antaranya yang tampaknya menganut prinsip: partai mana pun akan dijadikan "kendaraan politik" asalkan dapat mengantarkan keinginannya menjadi anggota legislatif. Jika dugaan motivasi seperti itu benar adanya, maka dikhawatirkan bahwa perjuangan mereka untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat dapat diragukan. Sebaliknya, yang akan lebih diutamakan

Tabel 3

TOKOH BERPINDAH PARPOL

No.	Nama Tokoh	Sebelumnya Kader dari Parpol	Menjelang Pemilu 2004 Pindah Menjadi Caleg Parpol lain
1.	Al Hilal Hamdi	Fungsionaris PAN	Caleg PKB
2.	Astrid Susanto	PDKB	Caleg Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)
3.	Bambang Sulistomo	Ketua Umum PANI	Caleg Partai Nasional Banteng Kemerdekaan
4.	Bara Hasibuan	Mantan Wakil Sekjen DPP PAN	Caleg PKB
5.	Hadidjojo Nitimihardjo	Ketua Umum Partai Murba	Caleg Partai Buruh Sosial Demokrat
6.	Haryanto Taslam	Fungsionaris PDI-P	Caleg PNBK
7.	La Ode Kamaluddin	Fungsionaris Golkar	Caleg PPP
8.	Ridwan Saidi	PPP/Golkar/Masyumi Baru	Caleg PPP
9.	Sutradara Gintings	Fungsionaris PKP	Caleg PDI-P
10.	Tamsil Linrung	Bendahara DPP PAN	Caleg PPP

Sumber: *Republika*, 3 Januari 2004.

adalah kepentingan mereka masing-masing.

Kelima, fenomena berikutnya yang menarik untuk dicermati dari proses penyusunan daftar caleg dalam Pemilu 2004 ini adalah munculnya berita tentang penggunaan ijazah palsu di beberapa daerah oleh para caleg yang didaftarkan oleh beberapa Parpol Peserta Pemilu. Hal itu misalnya terjadi di DKI Jakarta, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan dan sebagainya. Ketua KPU DKI Jakarta, Muhammad Taufik dan Ketua Panwaslu DKI Jakarta misalnya mendapati delapan caleg memalsukan ijazah (*Kompas*, 17 Januari 2004). Di Jawa Tengah, menurut Ketua Panwaslu, Nur Hidayat Sardini, berdasarkan hasil rekapitulasi sementara, kasus ijazah palsu yang digunakan

oleh para caleg terjadi di 35 kabupaten/kota dengan 101 kasus (*Sinar Harapan*, 24 Januari 2004). Kecuali itu juga ada pula caleg-caleg di Sumatra Utara yang terdata menggunakan narkoba dan terlibat tindak pidana. Bahkan di Sumatra Barat terdapat pula caleg yang berstatus tersangka dan terdakwa dalam berbagai kasus tindak pidana korupsi di Sumatra Barat.⁷ Kasus-kasus seperti ini kiranya sangat memprihatinkan karena mereka yang seharusnya menjadi aktor pendidikan politik bagi masyarakat umum, justru memberikan contoh pendidikan politik yang sangat memalukan. Di antaranya adalah bahwa untuk dapat lolos men-

⁷ Lihat situs <http://www.liputan6.com>, 12 Januari 2004, "Caleg Bermasalah mencapai 90%"; "Caleg Di Daerah Penuh Masalah".

jadi caleg dan akhirnya menjadi anggota legislatif, tampaknya terdapat beberapa kalangan tertentu yang menghalalkan segala cara, termasuk menipu. Suatu perilaku politik yang sangat tercela.

KEMUNGKINAN PERSAINGAN PARPOL PESERTA PEMILU 2004

Berdasarkan data hasil akhir verifikasi administratif maupun faktual oleh KPU terhadap 50 Parpol calon Peserta Pemilu 2004 yang diumumkan 7 Desember 2003, dapatlah diketahui bahwa telah terjadi penyusutan secara sangat drastis jumlah Parpol Peserta Pemilu 2004 jika dibandingkan dengan Pemilu 1999.⁸ Pada Pemilu 1999

⁸Penyusutan jumlah Parpol yang diakui keabsahannya sebagai badan hukum oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sudah terjadi ketika dibukanya pendaftaran kembali Parpol lama maupun Parpol baru sejak 1 Februari s/d 22 Agustus 2003 untuk diverifikasi keabsahannya sebagai badan hukum guna dapat mendaftarkan diri ke KPU menjadi Parpol calon Peserta Pemilu 2004. Sebab menurut data dari <http://www.kpu.go.id>, sampai dengan 31 Desember 2002, jumlah Parpol yang terdaftar di Depkeh-HAM mencapai 237 buah terdiri atas 216 buah sudah diakui keabsahannya sebagai badan hukum (48 Parpol di antaranya sudah pernah menjadi Peserta Pemilu 1999) dan 93 Parpol diakui keabsahannya sebagai badan hukum menjelang Pemilu 1999 tetapi tidak ikut Pemilu 1999, 20 Parpol diakui keabsahannya dalam tahun 2000 s/d 2001, 55 Parpol diakui keabsahannya dalam tahun 2002, sedangkan Parpol yang sudah mendaftarkan diri ke Depkeh-HAM sampai dengan akhir tahun 2002 tetapi persyaratannya tidak lengkap atau masih dalam proses mencapai sebanyak 21 buah. Namun sampai dengan batas akhir pendaftaran Parpol ke Depkeh-HAM untuk diverifikasi keabsahannya sebagai badan hukum

diikuti oleh 48 Parpol sedangkan pada Pemilu 2004 hanya diikuti oleh 24 Parpol. Jika UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota tidak diubah, maka jumlah Parpol untuk dapat menjadi Peserta Pemilu 2009 tersebut tampaknya juga akan menyusut lagi. Hal ini disebabkan karena untuk dapat menjadi peserta Pemilu 2009, setiap Partai Politik Peserta Pemilu (2004) harus memenuhi syarat-syarat seperti berikut: memperoleh sekurang-kurangnya 3 persen jumlah kursi DPR; atau 4 persen jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 jumlah provinsi di seluruh Indonesia; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 persen jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di 1/2 jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia".⁹

Persyaratan ini jauh lebih berat jika dibandingkan dengan Pasal 39 UU No. 3/1999 tentang Pemilu yang hanya mensyaratkan memperoleh kursi di DPR minimal 2 persen DPR atau memiliki 3 persen jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 jumlah provinsi dan

sesuai dengan UU 31/2002 tentang Partai Politik, yang mendaftarkan diri hanya sebanyak 112 Parpol (artinya sebanyak 104 Parpol tidak mendaftarkan diri dan karena itu keabsahannya sebagai badan hukum menjadi batal). Akhirnya, di antara ke-112 Parpol yang diverifikasi oleh Depkeh-HAM sejak 4 Juni s/d 8 Oktober 2003, yang diakui keabsahannya sebagai badan hukum tinggal sebanyak 50 buah Parpol.

⁹Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) UU No. 31/2003.

di 1/2 jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilu. Dapat dikatakan pula bahwa Pemilu di era reformasi akan menjadi arena bagi tumbuh kembang atau sebaliknya ambruknya Parpol. Penyebabnya dapat karena berdasarkan pilihan dan kepercayaan rakyat dalam Pemilu atau juga karena ketentuan undang-undang, yakni bahwa jika suatu Parpol Peserta Pemilu memperoleh kursi di DPR lebih dari 3 persen, maka Parpol tersebut dapat bertahan dan tumbuh serta boleh menjadi peserta Pemilu berikutnya (2009). Sebaliknya, jika perolehan kursinya di DPR kurang dari 3 persen, maka Parpol tersebut akan ambruk dengan sendirinya dan tidak dapat mengikuti Pemilu berikutnya, kecuali jika mengubah nama atau bergabung dengan Parpol lain serta memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam UU No. 12/2003 tentang Pemilu.¹⁰

Jika ke-24 Parpol Peserta Pemilu 2004 seperti tertera pada Tabel 5 lebih dicermati dapatlah dikemukakan hal-hal berikut: *Pertama*, sebenarnya sangat sedikit Parpol yang benar-benar dapat dikatakan sebagai Parpol baru sama sekali. Mereka yang dapat dikatakan Parpol baru antara lain adalah Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Demokrat, Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Merdeka, dan

Partai Pelopor. Parpol-parpol yang lainnya adalah Parpol lama (pernah menjadi peserta Pemilu 1999 tetapi tidak mampu mencapai ketentuan *electoral threshold* dan kemudian mengubah nama). Mereka itu misalnya Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme, sebelumnya bernama PNI Supeni), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI, sebelumnya bernama PKP), Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PNUI, sebelumnya bernama PNU), Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD, sebelumnya bernama Partai Buruh Nasional), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI, sebelumnya bernama PDI). Kecuali itu juga merupakan Parpol pecahan dari Parpol-parpol yang sudah pernah ada sebelumnya, antara lain Partai Bintang Reformasi (PBR, pecahan dari PPP), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK, pecahan dari PDI-P), PKPI (sebelumnya PKP, pecahan dari Golkar), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), didirikan dan diketuai oleh Jenderal R. Hartono yang dalam Pemilu 1997 merupakan pendukung Golkar, Partai Patriot Pancasila yang merupakan *metamorfose* Pemuda Pancasila yang sebelumnya menyalurkan aspirasi politiknya kepada Golkar.

Kedua, jika jati diri Parpol-parpol Peserta Pemilu 2004 dicermati, dapatlah diperkirakan bahwa persaingan antar-Parpol Peserta Pemilu akan terjadi antara Parpol lama (banyak di antaranya yang cukup lekat dengan Orde Baru seperti Partai Golkar, PPP, PKPB, PKPI, Partai Patriot Pancasila) dengan Parpol-parpol baru. Sekalipun begitu,

¹⁰ Lihat Pasal 9 UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

persaingan tersebut tampaknya akan berjalan secara tidak seimbang. Penyebabnya antara lain karena Parpol lama (terutama yang lahir sejak awal masa Orde Baru) telah memiliki aset ataupun kantor tetap hasil pemberian pemerintah di masa lalu, sebaliknya Parpol-parpol baru harus berusaha mendapatkan aset dan kantor tetap dengan usahanya sendiri. Kecuali itu, ketidakseimbangan persaingan tersebut juga dapat dilihat dari sisi jumlah kepengurusannya. Sebab Parpol-parpol baru (di luar enam Parpol lama yang lolos *electoral threshold* pada Pemilu 1999), sebagian besar hanya memiliki kepengurusan dalam jumlah minimal seperti dipersyaratkan dalam UU Pemilu, yakni 2/3 dari 32 jumlah Provinsi di Indonesia (minimal 21 provinsi).

Parpol yang hanya memiliki kepengurusan di 21 provinsi ada dua yakni PNBK dan PPDI. Sementara itu, kepengurusan di 22 provinsi dimiliki oleh empat Parpol, yakni: PBSD, Partai Merdeka, Partai PIB, dan PNUI; kepengurusan di 23 provinsi hanya dimiliki oleh lima Parpol, yakni: PPDK, PKPI, PKPB, PKS, dan PBR; kepengurusan di 24 provinsi hanya dimiliki oleh satu parpol, yakni PNI Marhaenisme; kepengurusan di 25 provinsi hanya dimiliki oleh satu Parpol, yakni Partai Demokrat. Data tersebut dapat menunjukkan bahwa tidak ada satu pun Parpol baru yang memiliki kepengurusan di 32 provinsi. Dengan asumsi bahwa persyaratan jumlah anggota di setiap tingkat kepengurusan Parpol harus mencapai sekurang-kurangnya

1/1000 dari jumlah penduduk di wilayah kepengurusan yang bersangkutan dipenuhi, maka diperkirakan bahwa dari sisi jumlah kadernya pun, Parpol-parpol baru tersebut tampaknya akan kalah dari Parpol lama peraih *electoral threshold* pada Pemilu 1999. Berdasarkan konstelasi seperti tersebut di atas, dapat diperkirakan pula bahwa pada Pemilu 2004, Parpol-parpol lama akan dapat lebih mudah mempertahankan eksistensi dan kekuasaannya. Secara demikian, dasar pemikiran dan tujuan penyusunan UU No. 12/2003 bahwa penyelenggaraan Pemilu 2004 diharapkan dapat terlaksana secara lebih berkualitas dengan derajat kompetisi yang sehat dan derajat keterwakilan yang lebih tinggi, tampaknya masih jauh panggang dari api. Kecuali itu, ekspektasi (harapan) masyarakat bahwa Pemilu 2004 akan melahirkan wakil-wakil rakyat yang lebih aspiratif dan kinerjanya lebih baik daripada anggota legislatif hasil Pemilu 1999 tampaknya juga masih belum akan dapat terpenuhi.

KEMUNGKINAN TERHAMBATNYA PELAKSANAAN PEMILU 2004

Sekalipun berbagai persiapan telah dilakukan oleh KPU maupun Partai Politik Peserta Pemilu, tetapi adalah suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa sejak beberapa tahun terakhir sampai dengan menjelang pelaksanaan Pemilu 2004, di beberapa wilayah di Indonesia telah terjadi konflik antarwarga masyarakat se-

perti di Poso dan Maluku, maupun antara warga masyarakat di daerah tertentu dengan Pemerintah (pusat maupun daerah) seperti di Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua. Kecuali itu, telah terjadi pula protes-protes dari kalangan Parpol terhadap proses dan hasil verifikasi Parpol untuk diakui keabsahannya sebagai badan hukum oleh Depkeh-HAM dan kepada KPU atas proses maupun hasil verifikasi administratif dan faktual lolos tidaknya Parpol menjadi Peserta Pemilu 2004. Protes dilakukan pula oleh warga internal Parpol sendiri dalam proses penyusunan daftar caleg yang dinilai tidak transparan dan tidak demokratis. Munculnya protes-protes Parpol maupun kader Parpol terhadap parpolnya seperti diuraikan di depan dikhawatirkan akan menimbulkan konflik horizontal di berbagai daerah.¹¹

¹¹ Sinyalemen akan terjadinya konflik selama proses Pemilu 2004 dikemukakan antara lain oleh Kepala Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) Universitas Gajah Mada Yogyakarta, Lambang Trijono. Ia menyimpulkan bahwa sedikitnya 15 daerah di Indonesia (delapan di antaranya di Jawa-Madura seperti Jakarta, Pekalongan, Jepara, Solo, Pasuruan, Situbondo, Sampang dan Pamekasan, sedang sisanya tersebar di Bali, Sambas, Sampit, Poso, Morowali, Makasar dan Papua), rawan konflik dan kekerasan. Indikatornya adalah berdasar pelaksanaan Pemilu 1997 dan 1999 serta pada *hot spot* atau daerah panas yang dilanda konflik jangka panjang atau daerah yang potensi kekerasannya memang tinggi. Rentang waktu rawan konflik itu paling tidak meliputi empat periode kritis yaitu: (1) pada pra pemilu legislatif antara Januari-April 2004 dengan karakteristik konflik internal partai terutama rasa tidak puas atas penyusunan caleg; (2) pada pasca pemilu legislatif dan pra pemilu presiden antara April-Juli 2004 dengan karakteristik mun-

Di samping itu, persiapan KPU sendiri dalam pencetakan dan pendistribusian surat suara tampaknya juga akan mengalami hambatan karena ke-

culnya rasa tidak puas dari kalangan yang merasa kalah dalam pemilu; (3) periode yang mungkin akan menimbulkan konflik luar biasa akan terjadi pada Juli - Oktober 2004; dan (4) periode pasca pemilu presiden putaran kedua. Untuk itu, semua elemen masyarakat harus membangun sistem dan mekanisme peringatan dini agar kekerasan tidak terjadi. Selain itu, sebagai langkah antisipasi perlu dibangun jaringan untuk melakukan aksi intervensi langsung jika terjadi konflik dan kekerasan politik dalam Pemilu 2004 (*Tempo Interaktif*, 19 Januari 2004).

Kekhawatiran akan terjadinya konflik dikemukakan pula oleh beberapa pengamat dan LSM yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Damai dalam konferensi persnya di Jakarta 19 Januari 2004 bahwa ada 16 titik rawan yang ditengarai memiliki peluang terjadinya konflik yang besar berkaitan dengan tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu. Karena itu pemerintah dan partai politik diminta mewaspadaikan daerah-daerah tersebut dan didesak segera menemukan mekanisme pengelolaan konflik di 16 daerah dimaksud (*Rakyat Merdeka*, 20 Januari 2004). Jauh hari sebelumnya, Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto, dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR tanggal 11 November 2003 pernah menyatakan bahwa berdasarkan data-data intelijen, ditengarai ada upaya-upaya untuk menggagalkan Pemilu 2004 untuk menciptakan situasi *chaos* demi naiknya sekelompok kepentingan ke tampuk kekuasaan secara inkonstitusional. Upaya tersebut dilakukan melalui *sabotase* agar aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu tidak siap pada waktunya; mengajukan uji materiil (*judicial review*) terhadap UU Pemilu; tindakan *money politics* kepada petugas penghitung suara yang dapat menyebabkan dinyatakan pemilu terpaksa diulang. Diprediksikan pula kemungkinan terjadinya bentrok antarmassa partai politik yang dapat mengarah pada tindakan anarkis selama masa kampanye (*Kompas Cyber Media*, 11 November 2003).

terlambatan penyusunan daftar caleg dan perbaikan persyaratan caleg oleh Parpol Peserta Pemilu. Pembuatan maupun pendistribusian kotak suara ke TPS-TPS dikhawatirkan juga akan terlaksana secara tidak tepat waktu.

Dalam pada itu, mencermati bahwa yang harus dipilih oleh para pemilih dalam Pemilu legislatif akan cukup banyak (tanda gambar Parpol 24 buah beserta nama calon untuk setiap lembaga legislatif, nama dan foto calon anggota DPD yang juga akan sangat banyak), maka tidak mustahil para pemilih akan mengalami kebingungan dan karena itu memerlukan waktu lama untuk menggunakan hak pilihnya di bilik suara. Kecuali itu, hasil suara pemilih yang harus dihitung oleh Panitia Pemungutan Suara di setiap TPS dalam Pemilu legislatif juga akan sangat banyak. Karena itu diperkirakan bahwa jadwal waktu penggunaan hak pilih dan penghitungan suara pemilih akan memerlukan waktu yang cukup lama (mungkin tidak cukup satu hari). Jika hal seperti ini benar terjadi, dikhawatirkan pula akan dapat menghambat atau bahkan mengakibatkan tertundanya pelaksanaan Pemilu 2004. Kondisi seperti itu mungkin akan dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sebagai momentum untuk membuat keonaran sehingga menimbulkan *chaos*.

Kemungkinan tertunda atau gagal nya pelaksanaan Pemilu 2004 itu akan berimplikasi pada terjadinya suasana kehidupan politik yang tidak menentu serta pemborosan uang rakyat. Ter-

hadap kemungkinan tersebut telah ada pihak-pihak tertentu, antara lain Aliansi Penyelamat Indonesia/API (organisasi yang didukung sekitar 40 organisasi masyarakat dari berbagai elemen masyarakat dan mahasiswa, diketuai oleh Komisaris Jenderal Polisi Nugroho Djajoesman). Dalam keterangan persnya di Jakarta 19 Januari 2004, Nugroho Djajoesman antara lain menyatakan bahwa dengan caranya sendiri, API berjanji akan menyelamatkan negara bila Pemilu 2004 gagal dan bahwa API siap mendirikan pemerintahan transisi (*Rakyat Merdeka*, 20 Januari 2004).

Jika pun proses penyelenggaraan Pemilu 2004 mengalami hambatan dan terlaksana secara tidak tepat waktu, atau bahkan gagal sama sekali secara keseluruhan, suatu *exit policy* secara konstitusional telah tersedia. Hal itu diatur dalam UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta UU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kecuali itu telah ada pula rambu-rambu dalam UUD 1945 sebagaimana telah diubah empat kali.

Dalam Bab XIII UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD telah diatur ketentuan-ketentuan tentang Penghitungan dan Pemungutan Suara Ulang di TPS selambat-lambatnya 20 hari sesudah hari pemungutan suara (Pasal 116). Pemilu Lanjutan di suatu daerah pemilihan dilakukan apabila tahapan penyelenggaraan Pemilu di daerah pemilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan. dan Pemilu Susulan di suatu daerah pemi-

lian dilakukan apabila seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu di daerah tersebut tidak dapat dilaksanakan (Pasal 118). Diatur pula bahwa Pemilu Lanjutan dan/atau Pemilu Susulan dilakukan apabila di sebagian atau seluruh daerah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, atau bencana alam yang mengakibatkan sebagian atau seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan; Pemilu Lanjutan atau Pemilu Susulan dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan pelaksanaan Pemilu baik secara nasional oleh Presiden atas usul KPU (apabila Pemilu tidak dapat dilaksanakan di 40 persen jumlah provinsi atau 50 persen dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan hak pilihnya); atau oleh KPU atas usul KPU Provinsi jika penundaan Pemilu meliputi satu atau beberapa provinsi; oleh KPU Provinsi atas usul KPU Kabupaten/Kota apabila penundaan Pemilu meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota; oleh KPU Kabupaten/Kota atas usul Panitia Pemilu Kecamatan apabila penundaan Pemilu meliputi satu atau beberapa desa/kelurahan (Pasal 119).

Sementara itu, hal Penghitungan dan Pemungutan Suara Ulang, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Lanjutan serta Pemilu Susulan diatur dalam Bab X UU No. 23/2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, khususnya Pasal 70-75 setelah terlebih dulu dikeluarkan putusan tentang penundaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, baik secara nasional oleh Presiden atas usul KPU, oleh KPU atas

usul KPU Provinsi jika meliputi satu atau beberapa provinsi, oleh KPU Provinsi jika meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota, oleh KPU Kabupaten/Kota atas usul PPK jika meliputi satu atau beberapa desa/kelurahan.

Kalaupun misalnya benar-benar terjadi kegagalan pelaksanaan Pemilu legislatif dan eksekutif pada tahun 2004 secara keseluruhan, situasi seperti ini pun tidak dapat dijadikan alasan bagi siapapun untuk mengambil alih kekuasaan pemerintahan negara secara *demokratis* seperti misalnya melalui pembentukan pemerintahan sementara, kudeta dan lain sejenisnya. Sebab menurut ATURAN PERALIHAN Pasal II Perubahan Keempat UUD 1945 ditegaskan bahwa:

"Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

PENUTUP

Sebagai suatu arena perebutan kekuasaan politik sesuai dengan sistem demokrasi, kiranya wajar jika dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2004 tersebut diwarnai oleh perkembangan politik yang sangat dinamis, termasuk konflik politik antara Parpol dengan Depkeh-HAM dan KPU berkaitan dengan proses verifikasi lolos tidaknya Parpol sebagai badan hukum dan menjadi peserta Pemilu, maupun antara kader Parpol dengan induk organisasinya sehubungan dengan proses rekrutmen caleg. Namun menjadi tidak wajar jika konflik politik itu menyebabkan ter-

ganggunya ketertiban dan ketenteraman masyarakat, bahkan dapat berkembang menjadi konflik massal. Sebab jika hal ini yang terjadi, maka yang akan dirugikan adalah rakyat Indonesia secara keseluruhan sebagai pemilik kedaulatan.

Sekalipun berbagai persiapan telah diupayakan semaksimal mungkin oleh pihak-pihak yang terkait seperti KPU, Parpol Peserta Pemilu dan aparat keamanan/ketertiban masyarakat, tetapi Pemilu 2004 tetap mengandung dua kemungkinan. Kemungkinan *pertama* adalah akan dapat terlaksana secara tepat waktu. Meskipun demikian, derajat kompetisi antar-Parpol pesertanya relatif rendah dan proses rekrutmen caleg-calegnya kurang transparan dan kurang demokratis. Karena itu, hasilnya pun masih akan cukup jauh dari harapan bagi terwujudnya wakil-wakil rakyat yang kinerjanya sesuai dengan ekspektasi masyarakat. Mencermati terjadinya pungutan-pungutan uang dari para caleg oleh parpol yang menca-

lonkannya, mungkin para anggota legislatif hasil Pemilu 2004 itu nanti justru akan lebih memikirkan bagaimana mengambil kembali dana-dana yang telah mereka keluarkan, kalau perlu dengan cara-cara yang tidak wajar.

Kemungkinan *kedua* adalah bahwa Pemilu akan terlaksana secara tidak tepat waktu dan diwarnai oleh konflik-konflik horizontal di masyarakat. Karenanya, kemungkinan terburuknya adalah bahwa Pemilu 2004 tersebut akan gagal secara keseluruhan. Jika pun hal ini benar-benar terjadi dan dipastikan akan menimbulkan ketidakstabilan politik serta sangat merugikan keuangan negara, tetapi situasi dan kondisi tersebut tidak dapat dijadikan alasan bagi terjadinya pengambil-alihan kekuasaan politik secara tidak demokratis. Sebab *exit policy* secara konstitusional untuk mengatasi situasi seperti itu telah disediakan dalam UUD 1945 maupun UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Lampiran 1

DAFTAR NAMA 50 PARPOL YANG LOLOS VERIFIKASI DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAM PADA GELOMBANG I (4-30 JUNI 2003); II (14 JULI – 15 AGUSTUS 2003); DAN III (1-27 SEPTEMBER 2003)

No.	Nama Partai	Keterangan
1.	Partai Bintang Reformasi (PBR)	Pecahan dari PPP, diketuai K.H. Zainuddin MZ, belum pernah ikut Pemilu 1999.
2.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	Pada Pemilu 1999 bernama Partai Keadilan (tidak lolos <i>electoral threshold</i>), diketuai DR. Hidayat Nur Wahid.
3.	Partai Katolik Demokrasi Indonesia (PKD) Indonesia	Pada Pemilu 1999 bernama Partai Katolik Demokrat (tidak lolos <i>electoral threshold</i>), diketuai oleh Stephanus Roy Rening.

4. Partai Sarikat Indonesia (PSI) Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai oleh Rahardjo Tjakraningrat.
5. Partai Pewarta Damai Kasih Bangsa (Partai PDKB) Pecahan dari PDBK Peserta Pemilu 1999, diketuai Gregorius Seto Haryanto, belum pernah ikut Pemilu 1999.
6. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) Diketuai Jenderal (Purn.) R. Hartono dan merekrut mantan Sekjen DPP Golkar serta para purnawirawan Angkatan Darat, belum pernah ikut Pemilu 1999.
7. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) Pada Pemilu 1999 bernama PKP (tidak lolos *electoral threshold*), diketuai oleh Jenderal (Purn.) Edy Sudradjat.
8. Partai Bulan Bintang (PBB) Pernah ikut Pemilu 1999, diketuai Prof. DR. Yusril Ihza Mahendra (lolos *electoral threshold*).
9. Partai Demokrasi Kasih Bangsa Indonesia (PDKBI) Pada Pemilu 1999 bernama PDKB (tidak lolos *electoral threshold*), diketuai Prof. Dr. Mannase Malo.
10. Partai Perhimpunan Indonesia Baru (Partai PIB) Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai oleh seorang ekonom, DR. Sjahrir.
11. Partai Pemersatu Bangsa (PPB) Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai Sunarto Muntaco.
12. Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai mantan Men-PAN Kabinet Gus Dur, Prof. Dr. Ryaas Rasyid.
13. Partai Golkar Pernah ikut Pemilu 1999, diketuai Ir. Akbar Tandjung (lolos *electoral threshold*).
14. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme) Eks PNI Supeni (ikut Pemilu 1999 tetapi tidak lolos *electoral threshold*) dan akhirnya mengubah nama dengan diketuai Sukmawati Soekarnoputri.
15. Partai Amanat Nasional (PAN) Pernah ikut Pemilu 1999, diketuai Prof. Dr. M. Amien Rais (lolos *electoral threshold*).
16. Partai Demokrat Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai Prof. DR. Budhi Santoso.
17. Partai Damai Sejahtera (PDS) Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai Ruyandi Hutasoit.
18. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Pernah ikut Pemilu 1999 (lolos *electoral threshold*), diketuai Megawati Soekarnoputri.
19. Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK) Pecahan dari PDI-P, diketuai oleh Eros Djarot, belum pernah ikut Pemilu 1999.
20. Partai Nasional Induk Banteng Kerakyatan 1927 Diketuai Cokorda Mayun Samirana, SH; belum pernah ikut Pemilu 1999.

21. Partai Katolik
Diketuai Dr. J. Riberu, pada tahun 1999 bernama Partai Demokrat Katholik (tidak ikut Pemilu 1999).
22. Partai Demokrat Bersatu
Diketuai oleh Bambang W. Soeharto, mantan anggota Komnas HAM, belum pernah ikut Pemilu 1999.
23. Partai Islam Indonesia
Diketuai Prof. Taher Azhari, belum pernah ikut Pemilu 1999.
24. Partai Kesatuan Republik Indonesia
Diketuai Ratu Epon, belum pernah ikut Pemilu 1999.
25. Partai Bhinneka Indonesia (PBI)
Eks Partai Bhinneka Tunggal Ika dan pernah ikut Pemilu 1999 (tidak lolos *electoral threshold*), diketuai Nurdin Purnomo.
26. Partai Islam
Diketuai Drs. Andi Rasyid Djali, belum pernah ikut Pemilu 1999.
27. Partai Persatuan Daerah (PPD)
Dipelopori oleh para anggota MPR Utusan Daerah periode 1999-2004, belum pernah ikut Pemilu 1999, diketuai oleh Dr. Osman Sapta Odang.
28. Partai Merdeka
Dideklarasikan dan diketuai oleh mantan Menteri Koperasi Kabinet Reformasi, Adi Sasano, belum pernah ikut Pemilu 1999.
29. Partai Gotong Royong
Eks Partai MKGR yang pernah ikut Pemilu 1999 (tidak lolos *electoral threshold*), diketuai Ny. Mien Sugandhi.
30. Partai Kongres Pekerja Indonesia
Diketuai H. Rudy Prayitno, belum pernah ikut Pemilu 1999.
31. Partai Pelopor
Diketuai Rachmawati Soekarnoputri, belum pernah ikut Pemilu 1999.
32. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
Pernah ikut Pemilu 1999 (lolos *electoral threshold*), diketuai Dr. Alwi Shihab.
33. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
Pernah ikut Pemilu 1999 (lolos *electoral threshold*), diketuai Hamzah Haz.
34. Partai Indonesia Tanah Air Kita (PITA)
Pecahan dari PDI-P didirikan dan diketuai oleh Prof. Dr. Dimiyati Hartono, SH; belum pernah ikut Pemilu 1999.
35. Partai Patriot Pancasila
Didirikan dan diketuai oleh mantan Ketua Pemuda Pancasila, Yapto S. Soerjo Soemarno, belum pernah ikut Pemilu 1999.
36. Partai Reformasi
Diketuai DR. Samsahir, SH, MM; belum pernah ikut Pemilu 1999.
37. Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSO)
Eks Partai Buruh Nasional dan pernah ikut Pemilu 1999 tetapi tidak lolos *electoral threshold* hingga akhirnya mengubah nama dan diketuai Dr. Muchtar Pakpahan.

38. Partai Pemersatu Nasional Indonesia	Diketaui Gempar Soekarnoputra, belum pernah ikut Pemilu 1999.
39. Partai Demokrasi Perjuangan Rakyat (PDPR)	Diketaui Handoko Yuda Prawira, belum pernah ikut Pemilu 1999.
40. Partai Nasional Marhaenis	Diketaui Edi Sukirman, belum pernah ikut Pemilu 1999.
41. Partai Tenaga Kerja Indonesia	Diketaui Munir Achmad, belum pernah ikut Pemilu 1999.
42. Partai Penyelamat Perjuangan Reformasi (PPP Reformasi)	Pecahan dari Partai Bintang Reformasi, diketaui Ir. Saleh Chalid, belum pernah ikut Pemilu 1999.
43. Partai Pro Republik	Diketaui H.A. Yani, belum pernah ikut Pemilu 1999.
44. Partai Kristen Indonesia 1945	Diketaui J.M. Pattiasina, belum pernah ikut Pemilu 1999.
45. Partai Kristen Nasional Demokrasi Indonesia	Eks Partai Kristen Nasional (Krisna), pernah ikut Pemilu 1999 tetapi tidak lolos <i>electoral threshold</i> , diketaui Clara Sitompul.
46. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI)	Eks Partai Nahdlatul Ummat dan pernah ikut Pemilu 1999 tetapi tidak lolos <i>electoral threshold</i> , dan kemudian mengubah nama, diketaui K.H. Syukron Makmun.
47. Partai Nasional Marhaen Jaya	Belum pernah ikut Pemilu 1999, diketaui Parluhutan Hasibuan.
48. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	Didirikan oleh eks tokoh-tokoh PDI yang pernah ikut Pemilu 1999 (tidak lolos <i>electoral threshold</i>).
49. Partai Amanah Sejahtera	Diketaui Abdurrahman, K.H., SSPam; belum pernah ikut Pemilu 1999.
50. Partai Kejayaan Demokrasi (PekaDe)	Pecahan PKB, diketaui H. Matori Abdul Djalil, belum pernah ikut Pemilu 1999.





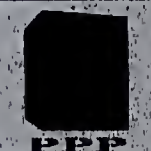


Keterangan:











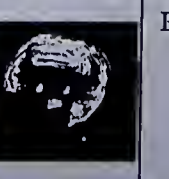
No. 1 s/d 18 lolos pada Verifikasi Gelombang I dan II, diolah dari *Kompas*, 18 Juli 2003 dan 23 Agustus 2003 serta *Kompas Cyber Media*, 10 Oktober 2003; dan *Suara Pembaruan*, 28 Agustus 2003. No. 19 s/d 50 lolos Verifikasi Gelombang III, diolah dari *Kompas*, 5 Oktober 2003 dan situs <http://www.detik.com>, 6 Oktober 2003 dan *Kompas Cyber Media*, 10 Oktober 2003.





Menurut keterangan Ketua KPU, Prof. Dr. Nazaruddin Sjamsuddin tanggal 10 Oktober 2003, ke-50 Parpol yang lolos Verifikasi Departemen Kehakiman dan HAM tersebut seluruhnya telah mendaftar ke KPU untuk diverifikasi kelayakannya sebagai Peserta Pemilu 2004 kecuali enam Parpol yang telah lolos *electoral threshold* pada Pemilu 1999 (*Suara Pembaruan*, 10 Oktober 2003; *Rakyat Merdeka*, 14 Oktober 2003).

Lampiran 2

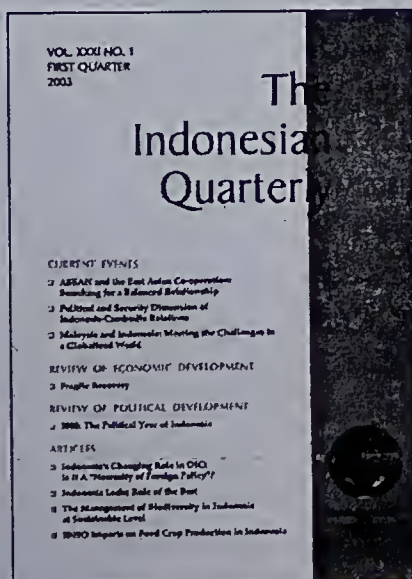
NOMOR URUT DAN NAMA-NAMA 24 PARPOL PESERTA PEMILU 2004

No. Urut Peserta Pemilu	Parpol	Ketua Umum	Tanda Gambar	Asas dan Orientasi Ideologi	Didirikan	Jumlah Provinsi Berpengurus (dari 32 buah Provinsi)
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme)	Sukmawati Soekarnoputri		Marhaenisme Ajaran Bung Karno	20-5-2002	24
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD)	Dr. Muchtar Pakpahan		Pancasila dan UUD 1945	1-5-2001	22
3.	Partai Bulan Bintang (PBB)	Prof.Dr. Yusril Ihza Mahendra		Islam	17-7-1998	Lolos <i>electoral threshold</i> Pemilu 1999 (2,6%), tidak diverifikasi KPU
4.	Partai Merdeka	Adi Sasono		Berdasarkan Pancasila, berasaskan kekeluargaan dan gotong royong	10-10-2002	22
5.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	H. Hamzah Haz		Islam	5-1-1973	Lolos <i>electoral threshold</i> Pemilu 1999 (11,6%), tidak diverifikasi KPU
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK)	Prof.Dr. Ryaas Rasyid		Pancasila	23-7-1002	23
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB)	Dr. Sjahrir		Keadilan, Demokrasi, dan kemajuan serta Pancasila sebagai landasannya	23-9-2002	22

8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK)	Eros Djarot		Marhaenisme Ajaran Bung Karno	25-7-2002	21
9.	Partai Demokrat	Prof.Dr. S. S. Budhi Santoso		Pancasila	9-9-2001	25
10.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	Jend. TNI (Purn.) Edy Sudradjat		Pancasila	9-9-2002	23
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	H. Dimmy Haryanto		Pancasila	10-1-2003	21
12.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI)	K.H. Syukron Makmun		Islam	5-3-2003	22
13.	Partai Amanat Nasional (PAN)	Prof.Dr. M. Amien Rais		Akhlak politik berlandaskan agama yang membawa rahmat bagi sekalian alam	23-8-1998	Lolos <i>electoral threshold</i> Pemilu 1999 (6,8%), tidak diverifikasi KPU
14.	Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	Jend. TNI (Purn.) R. Hartono		Pancasila	9-9-2002	23
15.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Prof.Dr. Alwi Shihab		Pancasila	23-7-1998	Lolos <i>electoral threshold</i> Pemilu 1999 (10,2%), tidak diverifikasi KPU
16.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	Dr. Hidayat Nur Wahid		Islam	20-4-2002	23
17.	Partai Bintang Reformasi (PBR)	K.H. Zai-nuddin MZ		Islam	20-1-2002	23
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	Megawati Soekarnoputri		Pancasila	10-1-1973	Lolos <i>electoral threshold</i> Pemilu 1999 (30,6%), tidak diverifikasi KPU

19.	Partai Damai Sejahtera (PDS)	Ruyandi Hutasoit		Pancasila	1-10-2001	21
20.	Partai Golkar	Ir. Akbar Tandjung		Pancasila	20-10-1964	Lolos <i>electoral threshold</i> Pemilu 1999 (24%), tidak diverifikasi KPU
21.	Partai Patriot Pancasila	KRMH Yapto S. Soerjo Soemarno		Pancasila	1-6-2001	21
22.	Partai Sarikat Indonesia (PSI)	H. Rahardjo Tjakra-ningrat		Pancasila	17-12-2002	22
23.	Partai Persatuan Daerah (PPD)	Dr. Osman Sapta Odang		Pancasila	18-12-2002	21
24.	Partai Pelopor	Rachmawati Soekarno-putri		Pancasila	29-8-2002	21

Sumber: Diolah dari *Kompas*, 9 Desember 2003 dan *Kompas Cyber Media* (rubrik khusus Pemilu 2004).



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events;
- ☐ Review of Political Development;
- ☐ Review of Economic Development, and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang 11/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Stabil dan Perlahan

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

KONDISI ekonomi makro kembali menunjukkan perbaikan. Nilai tukar tetap stabil, sementara inflasi mencatat level terendahnya. Akan tetapi, meski dengan prestasi yang impresif ini, perekonomian belum dapat mencapai tingkat pertumbuhan sebelum krisis. Salah satu penjelasannya adalah tingkat pinjaman bank yang masih rendah.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Pertumbuhan ekonomi hanya berkisar antara 3,5-4,4 persen, walaupun de-

ngan perbaikan berbagai indikator ekonomi makro. Dalam sembilan bulan pertama, kecenderungan pertumbuhan stabil namun moderat berlanjut. Pertumbuhan tahunan dalam triwulan ketiga sebesar 3,9 persen atau 3,7 persen.

Sisi Pengeluaran

Konsumsi Swasta dan Pemerintah

Konsumsi swasta dan pemerintah tetap menjadi penggerak pertumbuhan. Konsumsi swasta tumbuh sebesar 4,8 persen pada triwulan ketiga dan merupakan kontributor terbesar, 84 persen,

Tabel 1

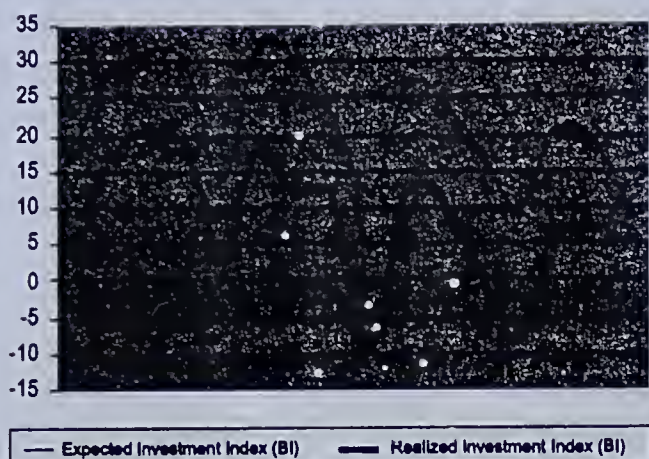
PERTUMBUHAN PDB: MENURUT PENGELUARAN

	2002					2003		
	Trw 1	Trw 2	Trw 3	Trw 4	Total	Trw 1	Trw 2	Trw 3
Konsumsi Swasta	5,6	4,9	3,9	3,1	4,4	3,9	4,4	4,8
Makanan	-0,1	-0,1	0,3	2,7	0,7	2,6	3,9	4,1
Non-Makanan	11,9	10,3	7,8	3,5	8,2	5,1	4,8	5,5
Pengeluaran Pemerintah	6,6	9,0	16,9	20,8	13,5	6,3	10,7	9,6
Pertambahan Modal	-8,9	-4,6	4,6	8,9	-0,2	5,5	1,6	0,0
Perubahan Stok	1.475,7	119,9	24,8	-1,4	61,8	-13,2	19,1	43,3
Ekspor Barang dan Jasa	-4,5	-6,5	2,6	4,4	-1,2	0,7	0,2	0,7
Impor Barang dan Jasa	-25,7	-20,8	2,9	19,8	-8,3	9,4	-2,2	-5,7
PDB	2,7	3,9	4,2	3,0	3,5	3,4	3,7	3,9

Sumber: BPS, Berita Resmi Statistik.

Gambar 1

INDEKS SENTIMEN BISNIS DAN PERTUMBUHAN PERSETUJUAN INVESTASI



Sumber: Bank Indonesia

PDB. Dengan turunnya inflasi dan tingkat suku bunga; serta agenda politik mendatang, pertumbuhan ekonomi diperkirakan kembali bertumpu pada konsumsi.

Investasi

Setelah meningkat pada triwulan pertama 2003, pengeluaran investasi terus merosot pada triwulan kedua dan ketiga. Persetujuan PMDN untuk delapan bulan pertama 2003 turun sebesar 15 persen. Sementara, PMA, untuk periode yang sama, naik sebesar 3,7 persen, namun sebagian besar adalah peralihan status dari perusahaan domestik yang telah ada sebelumnya. Sementara sentimen positif pasar, yang ditunjukkan dalam pasar finansial, lebih didasarkan oleh penurunan risiko, bukan apresiasi penguatan fundamental. Sehingga, sifatnya sangat rentan dalam jangka panjang. Berdasarkan indeks sentimen bisnis, Bank Indonesia memperkirakan investasi akan terus melemah hingga triwulan keempat.

	Domestik		Asing	
	Proyek	Nilai (Rp)	Proyek	Nilai (Rp)
Baru	117	10,563	650	1,751
Ekspansi	59	3,272	204	846
Peralihan Status	26	2,129	83	3,561
Total	143	15,965	733	6,157

Ekspor dan Impor

Kinerja ekspor pada triwulan ketiga mengecewakan. Ekspor hanya tumbuh sebesar 0,7 persen, atau meningkat tipis dari 0,2 persen pada triwulan kedua, dengan kontribusi 5 persen terhadap pertumbuhan PDB. Sementara dibandingkan periode yang sama tahun lalu, impor barang dan jasa turun sebesar 5,7 persen. Rendahnya pertumbuhan ekspor disebabkan oleh penurunan ekspor jasa sebesar 24 persen.

Sisi Produksi

Dari sisi produksi, sumber utama pertumbuhan mengalami pergeseran. Industri pengolahan, dengan rata-rata proporsi 55 persen terhadap PDB, menurun drastis selama periode 2002-2003. Dengan pertumbuhan 2,4 persen pada triwulan ketiga 2003, turun dari angka 4 persen pada tahun 2002, kini industri pengolahan hanya mampu memberikan kontribusi sebesar 16 persen.

Bagaimana keluar dari ancaman de-industrialisasi ini? Ada tiga prioritas

yang harus memperoleh penanganan ekstra: pemulihan fungsi intermediasi bank, penurunan biaya transaksi, dan proteksi yang berdampak pada tingginya biaya produksi. Akan tetapi, dalam jangka pendek, dengan mengandalkan penguatan pasar finansial, pertumbuhan di tahun 2003 diperkirakan berada antara 3,7-4,2 persen.

PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi Stabil; Suku Bunga Reaktif

Stabil. Kata yang tepat untuk menggambarkan kondisi ekonomi makro saat ini. Dengan angka kumulatif sebesar 4,08 persen hingga November 2003, inflasi akan mencatat angka di bawah 6 persen pada akhir tahun 2003. Stabilitasnya pasokan makanan, domestik dan impor, membantu inflasi tetap terkendali. Dengan kondisi ini, inflasi di tahun 2003 akan berada jauh di bawah target pemerintah sebesar 9 persen. Diperkirakan inflasi berada pada kisaran 4,8-5,2 persen dalam tahun 2003.

Kebijakan BI untuk terus menggunakan instrumen SBI dalam penurunan tingkat suku bunga sangat bergantung pada preferensinya terhadap inflasi. Dalam publikasinya, BI kembali menegaskan komitmen ke arah kebijakan inflasi rendah. Dengan sejumlah tekanan terhadap inflasi, pemulihan ekonomi global dan agenda politik mendatang, BI membutuhkan ruang "manuver" untuk menjaga target inflasi. Dapat diartikan, bahwa penurunan progresif suku bunga dihentikan.

Terbukti, dalam tiga bulan terakhir ini, BI nampak lebih hati-hati dalam pemotongan suku bunga. SBI (1 bulan) pada bulan Oktober hanya turun sebesar 0,62 persen menjadi 8,48 persen, dibandingkan dengan rata-rata 1,62 persen pada periode Juli-September 2003. SBI riil, perbedaan antara SBI dan inflasi, bahkan mengalami penurunan signifikan, dari 3,36 persen menjadi 2,26 persen selama Juli-Oktober 2003, akibat tingginya inflasi di bulan Oktober 2003.

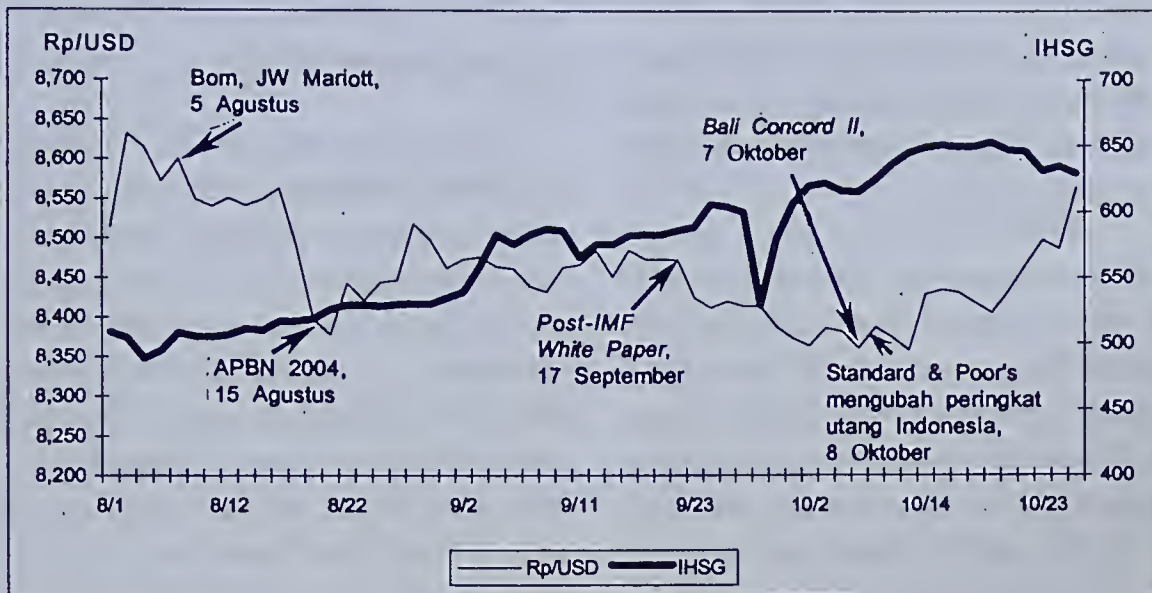
Kredit Masih Mandul

Berbeda dengan sektor jasa dan perdagangan, kredit investasi dan modal kerja mengalami penurunan dari 24,5 dan 23,2 persen bulan Juni, menjadi 17,4 dan 16,9 persen bulan September 2003. Suku bunga pinjaman dinilai masih terlalu tinggi bagi riil sektor, dan kerap lamban merespons insentif moneter. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah tingkat penjaminan yang ditetapkan awal November ini diharapkan secara bertahap menurunkan tingkat suku bunga pinjaman.

Perbedaan ekspektasi antara bank dan perusahaan mengenai risiko usaha, pengaturan ketat NPL (*non-performing loans*), merupakan penyebab rendahnya kinerja kredit investasi. Lebih jauh, de-industrialisasi. Namun, tidak demikian halnya pada perusahaan kecil dan menengah yang cenderung tidak memiliki pilihan dalam pembiayaan. Pertumbuhan kredit investasi bagi perusahaan skala ini, sebaliknya, meningkat dari 39,4 ke 47,1 persen selama Juni-September 2003.

Gambar 2

NILAI TUKAR DAN HARGA SAHAM



Sumber: Bank Indonesia.

Rupiah Stabil, Saham Mencapai Rekor Tertinggi

Kondisi ekonomi makro yang stabil, ditambah sentimen positif dari badan peringkat kredit internasional telah mendukung stabilisasi rupiah. Nilai tukar berfluktuasi di antara Rp. 8.350 - Rp. 8.650 per US\$, namun dengan volatilitas rendah. Pasar menangkap komitmen BI untuk menjaga rupiah tetap stabil. Perkembangan serupa juga menguntungkan pasar saham. Selama periode yang sama, saham berada dalam *trend* naik. IHSG mencapai 625,6 pada akhir Oktober 2003, naik 23,1 persen daripada indeks Juni 2003.

NERACA PEMBAYARAN

Ekspor dan Impor

Rendahnya pertumbuhan nilai tambah industri pengolahan diikuti oleh

kinerja ekspor. Dibandingkan dua triwulan terakhir, ekspor komoditas non-migas, terutama industri pengolahan, memburuk pada triwulan ketiga 2003. Seperti telah disebutkan, biaya transaksi tinggi dilansir sebagai faktor penyebab. Eksportir menilai target ekspor sebesar 60 milyar US\$ sulit tercapai jika pemerintah terus menghasilkan kebijakan kontraproduktif bagi industri. Persepsi pengusaha terhadap risiko pengembangan usaha, maupun kapasitas teknologi, tercermin melalui penurunan impor barang modal sebesar 10 persen dalam sembilan bulan pertama tahun 2003.

Neraca Transaksi Berjalan dan Neraca Modal

Defisit neraca jasa, dipicu penurunan transfer dana TKI, mengakibatkan neraca transaksi berjalan mengalami penurunan surplus menjadi US\$0,94 mil-

yar. Akan tetapi, penurunan angka ini disebabkan oleh penundaan laporan keuangan BI. Untuk mempertahankan surplus, total defisit neraca jasa harus berada di bawah ekspor barang (net) sebesar US\$21,58 milyar dalam sembilan bulan pertama 2003.

Peningkatan defisit neraca modal dibandingkan triwulan ke-4 2002, seperti diperkirakan, disebabkan oleh jatuh tempo pembayaran utang. Hal yang sama terjadi pada sektor swasta. Akibat lag data, sulit diperkirakan neraca modal 2003. Namun dengan penurunan investasi luar negeri baru (lihat Inves-

tasi, pertumbuhan ekonomi), satu-satunya andalan untuk memperbaiki posisi neraca modal adalah aliran modal dari penjualan aset BPPN.

Menjawab realitas ini, berbagai instrumen kebijakan investasi telah disiapkan. *Pertama*, rancangan baru UU investasi. Rancangan ini menjamin perlakuan yang sama antara investor asing dan domestik. *Kedua*, survei untuk mengidentifikasi kendala investasi. Lebih jauh, akan dikembangkan pula "pelayanan satu atap" oleh BKPM untuk meningkatkan pelayanan terhadap investor. Apa dan bagaimana pelaksanaannya, serta

Tabel 2

NERACA MODAL (US\$ JUTA)

	2001				2002*				2003
	2001	Tw2	Tw3	Tw4	2002	Tw2	Tw3	Tw4	Tw1
	Tw1				Tw1				
A. Neraca Transaksi									
Berjalan	2.059	1.34	2.361	1.140	1.646	1.87	2.286	1.645	940
Neraca Barang	6.178	5.49	5.644	5.379	5.165	6.26	6.019	5.679	5.25
Ekspor	15.399	15.00	14.231	12.729	12.670	15.03	16.200	14.873	15.89
Impor	-9.221	-9.51	-8.587	-7.350	-7.505	-8.77	-10.181	-9.194	-10.64
Neraca Jasa (Net)	-4.119	-4.15	-3.283	-4.239	-3.519	-4.38	-3.733	-4.034	-4.31
B. Neraca Modal	-3.245	-2.70	-2.696	-342	-1.532	-507	-213	-439	-906
Arus Modal Pemerintah	-138	-239	-196	-165	-271	47	-258	-66	-365
Arus Masuk	1.396	1.15	1.397	1.788	1.521	2.15	1.604	2.074	1.27
Pembayaran Utang	-1.534	-1.39	-1.593	-1.953	-1.792	-2.10	-1.862	-2.140	-1.63
Arus Modal Swasta	-3.107	-2.46	-2.500	-177	-1.261	-554	45	-373	-541
Investasi Langsung	-2.241	-1.90	-1.109	-623	-1.212	-2.16	-1.626	-2.067	-2.65
Portfolio	-443	-90	64	224	88	290	360	485	-189
Lainnya	-423	-475	-1.455	222	-137	1.31	1.311	1.209	2.30
C. TOTAL (A + B)	-1.186	-1.36	-335	798	114	1.36	2.073	1.206	34
D. Lalu-lintas Moneter	721	35	-319	941	12	-1.27	-762	-1.996	-541

Sumber: Bank Indonesia.

responsitivitas investor menjadi hal menarik untuk disimak.

ANGGARAN 2003: PENINGKATAN DEFISIT

Pemerintah merevisi APBN 2003. Perubahan dalam asumsi-asumsi ekonomi makro dan pengeluaran terinflasi —subsidi BBM dan alokasi pendapatan—meningkatkan angka defisit. Pendapatan dari penjualan aset BPPN dan obligasi pemerintah mampu menutupi sebagian defisit. Pendapatan terbesar datang dari privatisasi, hasil divestasi beberapa bank pemerintah pada tahun 2003. Disiplin fiskal tetap merupakan kunci untuk mencapai anggaran berimbang tahun 2006.

ANGGARAN 2004: PERUBAHAN MINOR

Berbagai perubahan minor juga terjadi pada APBN 2004, meski tidak signifikan. Pemerintah gagal mencapai anggaran berimbang seperti direncanakan, namun meski defisit, APBN diperkirakan tidak banyak membantu stimulasi pertumbuhan ekonomi. Dibandingkan APBN 2003, total pengeluaran diperkirakan turun hingga 0,8 persen. Kenaikan terbesar berasal dari pengeluaran pembangunan, sebesar 35 persen. Akan tetapi, kenaikan ini disebabkan rendahnya ekspektasi realisasi pengeluaran pada APBN 2003, dan bukan peningkatan komitmen pengembangan proyek baru.

Tabel 3

RINGKASAN RAPBN DAN APBN 2004

	RAPBN (Rp.Trilyun)	% thd. PDB	APBN (Rp.Trilyun)	% thd. PDB	Perubahan (%)
Total Pendapatan	343,8	17,2	349,9	17,5	6,0
PPh	271,0	13,5	272,2	13,6	1,2
Non-PPh	72,3	3,6	77,1	3,9	4,9
Hibah	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0
Pengeluaran	368,8	18,4	374,4	18,7	5,6
Pengeluaran Pemerintah Pusat	253,9	12,7	255,4	12,8	1,5
Pengeluaran Rutin	185,8	9,3	184,5	9,2	-1,3
Pengeluaran Pembangunan	68,1	3,4	70,9	3,5	2,8
Transfer ke Daerah Otonom	114,9	5,7	119,0	6,0	4,1
Defisit dan Pembiayaan (Net)	24,9	1,2	24,4	1,4	-0,5
Pembiayaan Domestik	39,8	2,0	40,6	2,2	-2,7
Pembiayaan Asing	-14,9	-0,7	-16,2	-0,8	2,2

Sumber: Departemen Keuangan.

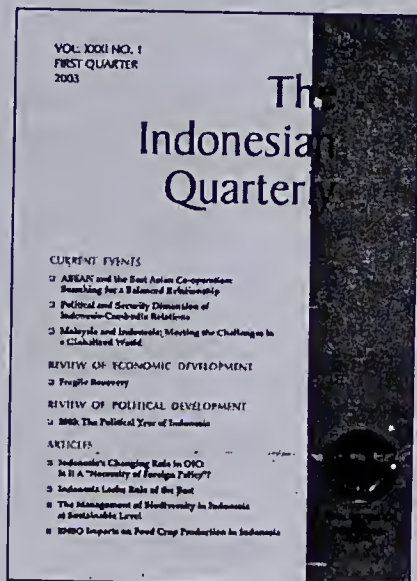
Yang menarik adalah bahwa APBN 2004 tidak mencantumkan pengeluaran untuk pemilihan umum 2004, nampaknya ini akan berasal dari dana non-budgeter.

ISU-ISU LAINNYA

Beberapa isu mengirimkan baik sinyal positif maupun negatif terhadap iklim investasi. Di antara yang positif, antara lain, kenaikan peringkat berdasarkan pemulihan stabilitas ekonomi berkesinambungan, indikator nilai tukar, dan penurunan utang. Kenaikan peringkat ini penting untuk mendongkrak kepercayaan investor asing, sehubungan

dengan rencana pemerintah untuk menerbitkan obligasi asing bernilai US\$400 juta di tahun 2004 serta suksesnya penjualan saham bank pemerintah, Bank Rakyat Indonesia (BRI), melalui penawaran saham perdana (IPO) dan Bank Internasional Indonesia (BII) melalui penjualan strategis oleh BPPN.

Sementara, skandal BNI —penerbitan *Letters of Credit* (LC) fiktif senilai Rp. 1,7 triliun— dan rencana Cemex untuk memproses kasus pelanggaran kontrak penjualan PT. Semen Gresik secara hukum, oleh karena kurangnya komitmen pemerintah merupakan contoh buruk bagi investasi.



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

Mengelola Utang Indonesia*

Tubagus Feridhanusetyawan dan Mari Pangestu

Penjadwalan kembali utang luar negeri merupakan salah satu komponen penting dalam pengelolaan utang guna meringankan beban APBN dan neraca pembayaran, seraya menunggu tercapainya pemulihan ekonomi yang berkelanjutan sehingga mampu menghasilkan penerimaan pajak, terlaksananya penjualan aset dan privatisasi, serta berkembangnya pasar sekunder obligasi dalam negeri. Tanpa penjadwalan kembali utang, Indonesia akan menghadapi kendala APBN dan belanja pemerintah selama beberapa tahun ke depan. Melalui penjadwalan kembali utang dalam kerangka Paris Club, pemerintah bekerja sama dengan negara-negara donor berusaha mengurangi kewajiban pembayaran bunga dan cicilan utang hingga ke tingkat yang terkendali.

Adapun tujuan umum pengelolaan utang adalah meminimalkan biaya pembayaran utang dari tahun ke tahun, baik utang pokok maupun bunganya, dengan risiko tertentu. Oleh karena itu, strategi pengelolaan utang terkait dengan upaya menyeimbangkan antara risiko dan biaya, antara pembayaran saat ini dan di masa depan, dan antara pembayaran utang pokok dan bunga pinjaman. Persoalan paling mendesak yang dihadapi dalam rangka pengelolaan utang Indonesia adalah tanggal jatuh tempo obligasi pemerintah yang tidak seimbang, di mana sebagian besar obligasi tersebut akan jatuh tempo pada tahun 2004-2009.

PENDAHULUAN

JUMLAH utang pemerintah Indonesia telah meningkat secara pesat sejak krisis ekonomi tahun 1997. Jumlah utang pemerintah itu naik dari sekitar 40 persen terhadap PDB tahun 1997 menjadi 106 persen tahun 2000 dan 95 persen pada akhir tahun 2001. Bagian terbesar dari pe-

ningkatan utang pemerintah diakibatkan oleh jumlah utang dalam negeri secara besar-besaran yang diperlukan bagi penjaminan sistem perbankan. Dalam rangka menyelamatkan sistem perbankan, pemerintah telah menerbitkan sejumlah besar obligasi guna merekapitalisasi bank-bank dan melunasi bantuan likuiditas yang diberikan oleh Bank Indonesia selama pertengahan masa krisis tahun 1997-1998.

Dewasa ini semakin berkembang sentimen dan desakan publik untuk mengurangi jumlah utang luar negeri, walaupun peningkatan utang luar negeri pemerintah selama krisis sebenarnya tidak terlalu besar. Sebagian be-

* Naskah asli berjudul "Managing Indonesia's Debt", yang merupakan revisi dari makalah yang disampaikan dalam Seminar tentang *Research on Debt Problems in Emerging Market Economies: The Case of Indonesia*, yang diselenggarakan oleh CSIS dan North South Institute, Agustus 2001. Draft final disusun tanggal 24 September 2002. Alih Bahasa: Julius A. Mulyadi.

sar peningkatan utang luar negeri pemerintah bertalian dengan pencairan dana bantuan IMF, yang sesungguhnya disimpan sebagai cadangan devisa di Bank Indonesia. Akan tetapi, sebenarnya pencairan pinjaman luar negeri itu berjalan lambat semenjak masa krisis, yang diakibatkan oleh kelambanan pelaksanaan reformasi ekonomi serta adanya krisis kepercayaan yang berkepanjangan di negara ini. Sebagai akibatnya, pinjaman yang diperoleh Indonesia menjadi lebih kecil daripada yang seharusnya.

Beban utang Indonesia sangatlah besar, dan dampak kewajiban pembayaran utang terhadap posisi fiskal pemerintah maupun neraca pembayaran sangatlah berat. Utang pemerintah yang sangat besar akan menciptakan kendala anggaran yang serius bagi pemerintah serta mengurangi fleksibilitas kebijakan fiskal. Total pembayaran bunga dan cicilan utang dalam APBN naik menjadi dua kali lipat, yaitu dari sekitar 4 persen terhadap PDB tahun 1996 menjadi lebih dari 8 persen terhadap PDB tahun 2002. Lebih lanjut, utang luar negeri swasta dan pemerintah yang sangat besar itu menyiratkan bahwa rasio pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri terhadap penerimaan ekspor (*debt service ratio*) masih terus tinggi hingga mencapai lebih dari 40 persen. Beban pembayaran bunga dan utang yang sedemikian berat itu masih ditambah lagi dengan kerugian netto yang sangat besar akibat dijalankannya program penjaminan bank. Pengalihan aset kepada pemerintah secara teoretis dapat mengimbangi

peningkatan jumlah utang dalam negeri yang sangat besar itu. Akan tetapi, total hasil penjualan aset diperkirakan relatif sangat kecil dibandingkan dengan besarnya kewajiban yang harus dibayar pemerintah. Selisih antara nilai buku dari total kewajiban dengan nilai yang berlaku dari aset yang dimiliki, atau dengan kata lain kerugian netto akibat program penjaminan bank diperkirakan mencapai 40 persen terhadap PDB.

Kendati sebagian besar kenaikan utang pemerintah itu berasal dari utang dalam negeri, persoalan utang yang dihadapi Indonesia sangatlah berat justru karena Indonesia hanya memiliki sedikit pengalaman dalam mengelola utang dalam negerinya. Landasan hukum dan kelembagaan guna mendukung langkah pengelolaan utang secara komprehensif masih belum memadai, sementara koordinasi antarberbagai instansi pemerintah, termasuk Bank Indonesia, tidak berjalan secara efektif. Selain itu, struktur jatuh tempo dari utang dalam negeri akan menimbulkan beban yang sangat berat bagi APBN karena hampir semua obligasi rekap yang diterbitkan guna menyelamatkan sistem perbankan akan jatuh tempo pada kurun waktu 2004-2009. Tanpa pasar obligasi yang berjalan dengan baik, tim pengelola utang yang handal, dan strategi pengelolaan utang yang efektif, ada risiko besar terjadinya ledakan fiskal dan ketidakstabilan keuangan selama Pemilu tahun 2004. Kegagalan untuk mengelola utang pemerintah sebagaimana mestinya tentu akan menimbulkan krisis baru, yang

pada gilirannya akan menyebabkan pembengkakan jumlah utang di masa mendatang.

Dengan beban utang yang demikian besar, ditambah lagi dengan lemahnya landasan hukum dan kelembagaan yang bersifat pendukung, serta pengelolaan utang secara kurang memadai, maka yang menjadi pertanyaan besar adalah apakah Indonesia akan mampu keluar dari jerat utang. Isu yang menghadang adalah apakah rasio utang terhadap PDB dapat kembali ke tingkat

sebelum krisis, apakah Indonesia bisa luput dari ledakan fiskal tahun 2004, dan apakah Indonesia mampu menanggung utangnya yang sedemikian besar itu dalam jangka panjang. Tulisan ini mencoba menyajikan gambaran dan analisis secara luas mengenai utang Indonesia, dengan memusatkan sebagian besar perhatian pada utang pemerintah serta membuat skenario dan opsi-opsi yang memungkinkan Indonesia terbebas dari perangkap utang. Bagian awal dari tulisan ini akan memuat tentang jumlah dan karakteristik utang In-

Tabel 1
INDONESIA: UTANG PEMERINTAH DAN SWASTA, 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dalam US\$ milyar						
Utang Pemerintah	55,3	53,9	80,4	147,3	144,6	137,9
Dalam Negeri	0,0	0,0	13,1	71,6	69,7	68,5
Luar Negeri	55,3	53,9	67,3	75,7	74,9	69,4
Utang Swasta	179,3	158,9	142,3	142,5	121,0	120,4
Dalam Negeri	124,4	76,7	58,7	70,3	54,3	58,7
Luar Negeri	54,9	82,2	83,6	72,2	66,8	61,7
Total Utang	234,6	212,8	222,7	289,9	265,6	258,2
Dalam Negeri	127,3	72,2	54,8	126,4	137,1	130,6
Luar Negeri	110,2	136,1	150,9	148,0	141,7	131,1
Sebagai % dari PDB						
Utang Pemerintah	24,4	40,4	64,2	95,5	106,1	95,0
Dalam Negeri	0,0	0,0	10,5	46,4	51,1	47,2
Luar Negeri	24,4	40,4	53,7	49,1	55,0	47,8
Utang Swasta	79,2	119,2	113,5	92,3	88,8	82,9
Dalam Negeri	55,0	57,5	46,8	45,5	39,8	40,4
Luar Negeri	24,3	61,6	66,7	46,8	49,0	42,5
Total Utang	103,7	159,5	177,7	187,8	194,9	177,9
Dalam Negeri	55,0	57,5	57,3	91,9	90,9	87,6
Luar Negeri	48,7	102,0	120,4	95,9	103,9	90,3
Catatan:						
Kurs Desember (Rp/US\$)	2.35	4.706	7.626	7.125	9.40	10.273
PDB dalam US\$ milyar	226	133.4	125.3	154.3	136	145.1

Sumber: Bank Indonesia, JITF (untuk angka utang swasta).

donesia, baik dalam maupun luar negeri, pada masa sebelum dan sesudah krisis. Kemudian akan dilakukan analisis tentang dampak utang terhadap perekonomian, dan pengelolaan beban utang, serta simulasi mengenai kemampuan menanggung beban utang dalam jangka panjang. Pada bagian penutup akan disajikan implikasi-implikasi kebijakan yang mungkin timbul berikut rekomendasi serta opsi-opsi yang dapat diambil guna menanggulangi masalah utang tersebut.

JUMLAH UTANG

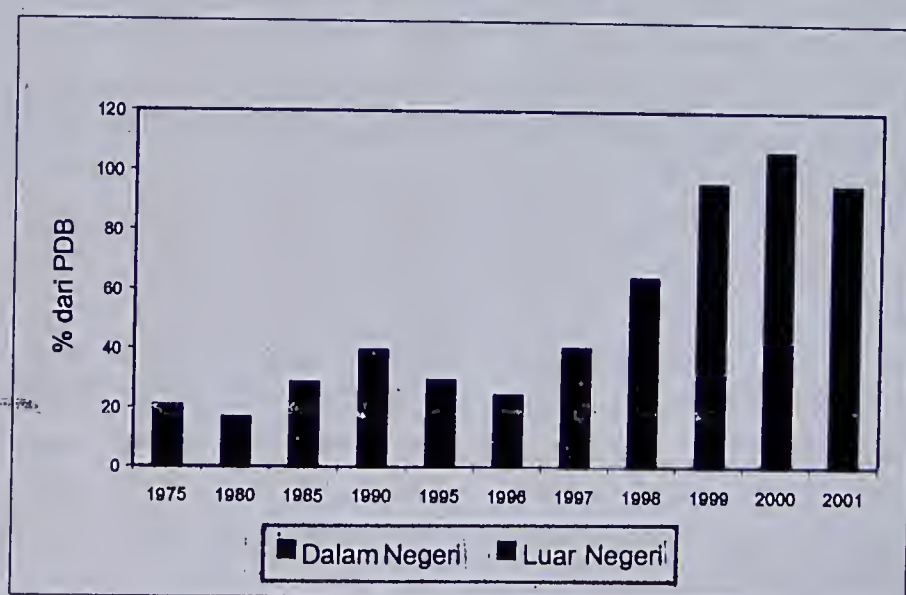
Jumlah utang pemerintah dan swasta Indonesia, baik berupa utang dalam

negeri maupun luar negeri, telah meningkat secara pesat semenjak krisis yang bermula pada pertengahan 1997 (Tabel 1). Jumlah total utang pemerintah meningkat dari US\$55 milyar atau 24 persen terhadap PDB tahun 1996 menjadi US\$138 milyar atau 95 persen terhadap PDB tahun 2001. Utang luar negeri swasta juga naik dari sekitar 24 persen terhadap PDB tahun 1996 menjadi 67 persen tahun 1998 dan 43 persen tahun 2001. Bila digabungkan dengan utang luar negeri pemerintah, maka total utang luar negeri Indonesia naik dari 49 persen terhadap PDB tahun 1996 menjadi 90 persen tahun 2001.

Grafik 1 memperlihatkan jumlah utang pemerintah yang dihitung se-

Grafik 1

JUMLAH UTANG PEMERINTAH: 1975-2001
(% TERHADAP PDB)



Sumber: Diolah berdasarkan data Bank Indonesia.

bagai persentase terhadap PDB sejak tahun 1975 hingga 2001. Dari grafik tersebut, jelas terlihat bahwa peningkatan utang pemerintah yang semula kurang dari 40 persen terhadap PDB sebelum krisis menjadi lebih dari 100 persen selama masa krisis terutama disebabkan oleh peningkatan utang dalam negeri secara besar-besaran. Kecuali tahun 1998 manakala utang luar negeri meningkat tajam akibat depresiasi kurs secara drastis, jumlah utang pemerintah sebenarnya relatif konstan pada kisaran 50 persen terhadap PDB sejak tahun 1997.

Utang Luar Negeri Sebelum Krisis

Bila kita menoleh ke belakang, sangatlah menarik untuk mengamati pengalaman dan pendekatan yang dilakukan Indonesia dalam menangani utang luar negeri sebelum masa krisis. Indonesia menghadapi masalah utang yang sedemikian berat pada pertengahan 1960-an menjelang akhir pemerintahan Presiden Soekarno, sewaktu pemerintah menarik pinjaman dan menggunakan dana tersebut secara serampangan, dan kemudian membiayai sebagian besar kewajiban pembayaran utangnya dengan mencetak uang. Setelah utang luar negeri mencapai batas maksimumnya, pemerintah membiayai pengeluaran fiskalnya dengan menerbitkan obligasi, yang kemudian ditebus kembali dengan mencetak uang sehingga angka inflasi pun melambung tinggi. Defisit fiskal pemerintah meningkat dari 42 persen terhadap penerimaan pada tahun 1961 menjadi 173 persen terhadap penerima-

an tahun 1965, laju pertumbuhan tahunan uang beredar melonjak dari 41 persen tahun 1961 menjadi 658 persen tahun 1966, sedangkan angka inflasi tahunan membubung tinggi dari sekitar 51 persen tahun 1961 menjadi 635 persen tahun 1966.¹

Rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto berhasil menciptakan stabilitas ekonomi makro pada akhir tahun 1960-an, dengan menekan defisit hingga mendekati nol pada tahun 1968, mengurangi pertumbuhan uang beredar menjadi sekitar 60 persen tahun 1969, dan menurunkan laju inflasi hingga mencapai 10 persen pada tahun yang sama. Sejak saat itu, pemerintah menerapkan asas anggaran "berimbang dari sisi pembiayaan dalam negeri", di mana pemerintah membiayai defisit fiskal dengan melakukan pinjaman dari luar negeri. Dengan kata lain, praktis tidak ada utang dalam negeri pemerintah selama pemerintahan Soeharto sejak tahun 1966 sampai 1998.

Setelah berhasil menjadwalkan ulang utang luar negeri pemerintah Orde Lama selama 1966-1969 untuk kurun waktu selama 30 tahun,² pemerintah Orde

¹ Lihat berbagai survei pembangunan tahun-tahun belakangan ini yang dipublikasikan dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies* tahun 1960-an, seperti misalnya Arndt (1965), "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 1.1.

² Jumlah pokok pinjaman digabungkan untuk dibayarkan kembali dengan cicilan yang sama sebanyak 30 kali selama 30 tahun tanpa dikenakan bunga. Kewajiban bunga yang tercantum dalam perjanjian serta bunga atas pinjaman sebelum penjadwalan kembali dalam kerangka Paris Club ditangguhkan pem-

Baru di bawah Presiden Soeharto bersama tim teknokratnya tidak pernah menegosiasi ulang semua kewajiban pembayarannya. Berdasarkan pengalaman selama era Orde Lama, dilakukan pendekatan yang bersifat konservatif terhadap utang luar negeri. Pendoman yang diterapkan adalah bahwa rasio pembayaran bunga dan cicilan utang terhadap total ekspor tidak boleh lebih dari 20 persen.

Pendekatan Indonesia menyangkut utang luar negeri dapat dikatakan bersifat konservatif dan sejalan dengan kesanggupannya untuk membayar, bahkan selama masa *boom* minyak tahun 1970-an dan 1980-an. Indonesia tidak memaksa diri dengan melakukan pinjaman atas dasar penerimaan minyak di masa mendatang seperti yang dilakukan oleh beberapa negara penghasil minyak lainnya. Orang dapat mengatakan bahwa kebetulan sekali Indonesia mengalami krisis utang luar negeri pada awal masa *boom* minyak. Krisis utang Pertamina tahun 1976, yaitu ketika Perusahaan Minyak Milik Negara tersebut menarik pinjaman sebesar US\$10 milyar guna membiayai proyek-proyek besar yang manfaatnya tidak jelas, telah mendorong pemerintah untuk selanjutnya menerapkan pendekatan konservatif terhadap utang luar negeri meskipun lonjakan penerimaan mi-

nyak pada waktu itu memungkinkan Indonesia untuk meminjam dari luar negeri. Utang Pertamina tersebut berhasil dijadwalkan ulang, namun pemerintah telah mengambil hikmah dari kejadian itu dan untuk selanjutnya pemerintah melakukan sentralisasi terhadap pengelolaan utang luar negeri BUMN. Tak satu pun BUMN diperkenankan meminjam dana dari luar negeri tanpa ijin dari pemerintah pusat.

Pada akhir tahun 1980-an dan awal 1990-an, yakni selama periode pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat, bahaya peningkatan utang luar negeri dari BUMN ataupun proyek-proyek yang terkait dengan pemerintah kembali muncul. Namun pemerintah kembali melakukan langkah-langkah pengekan dengan menjadwalkan kembali serta menunda pelaksanaan proyek-proyek tersebut, menerapkan pagu pinjaman luar negeri atas proyek-proyek yang terkait dengan pemerintah, serta memperketat proses pemberian ijin dari pemerintah pusat terhadap proyek-proyek yang terkait dengan pemerintah melalui pembentukan sebuah komisi yang bertugas untuk meninjau mana saja proyek-proyek yang terkait dengan pemerintah maupun BUMN yang diijinkan menarik pinjaman dari luar negeri.

Karena pendekatan yang bersifat konservatif tersebut, jumlah utang pemerintah sejak tahun 1975 hingga 1995 tidak melonjak tinggi. Tabel 2 memperlihatkan bahwa utang luar negeri pemerintah naik dari sekitar 21 persen terhadap PDB tahun 1975 menjadi 29 persen tahun 1985 dan bertahan pada

bayarannya hingga tahun 1985 dan akan dibayar dengan cicilan yang sama sebanyak 15 kali, tetapi tanpa dibebankan bunga tambahan atas penangguhan pembayaran bunga tersebut. Skema penjadwalan dengan syarat-syarat yang sangat ringan tersebut belum pernah terjadi dalam sejarah dan mungkin tak akan pernah terulang lagi. Lihat World Bank (2001).

Tabel 2

JUMLAH UTANG LUAR NEGERI: 1975-1995

Tahun	Utang Pemerintah (US\$ milyar)	Utang Swasta (US\$ milyar)	Total Utang (US\$ milyar)	Utang Pemerintah (% dari PDB)	Utang Swasta (% dari PDB)	Total Utang (% dari PDB)
1975	6,6	1,8	8,4	20,6	5,7	26,3
1980	13,0	1,9	14,9	16,7	2,4	19,1
1985	25,3	9,8	35,2	28,6	11,1	39,7
1990	45,1	18,9	64,0	39,4	16,5	55,9
1995	59,6	48,2	107,8	29,5	23,9	53,3

Sumber: Diolah dari data Bank Indonesia.

kisaran 30 persen tahun 1995. Dari tahun 1975 hingga 1985, utang swasta juga mengalami peningkatan yang tidak terlalu tinggi. Pemerintah juga berpegang teguh pada pedoman untuk menjaga rasio pembayaran utang pemerintah sebesar 20 persen.

Akan tetapi, utang luar negeri swasta naik secara pesat dari 11 persen terhadap PDB tahun 1985 menjadi 24 persen tahun 1995, antara lain karena dilankannya liberalisasi sektor keuangan sejak akhir 1980-an dan sebagian besar arus keluar modal dari negara maju ke negara berkembang mulai berlangsung sejak awal 1990-an. Pada kenyataannya, jumlah utang luar negeri swasta pada pertengahan 1990-an mungkin dinilai terlalu rendah karena utang swasta tidak sepenuhnya dicatat oleh Bank Indonesia akibat tidak diberlakukannya kebijakan pengendalian modal ataupun kewajiban kepada pihak swasta untuk melaporkan transaksi valasnya. Di awal masa krisis pada akhir tahun 1997 pun pemerintah tidak mengetahui secara pasti mengenai jumlah dan tanggal jatuh tempo utang swasta. Setelah

krisis melanda, pemerintah membentuk sebuah tim penanganan utang swasta serta mencatat semua jumlah utang swasta yang ada. Pada awal tahun 1998, Bank Indonesia mengumumkan bahwa jumlah total utang luar negeri swasta mencapai sekitar US\$84 milyar atau hampir US\$30 milyar lebih tinggi daripada angka yang sebelumnya tercatat sekitar US\$55 milyar. Jadi, peningkatan secara tajam dari US\$55 milyar tahun 1996 menjadi US\$84 milyar antara lain disebabkan oleh pencatatan yang lebih baik.

Utang Luar Negeri Selama Masa Krisis

Jumlah utang luar negeri pemerintah meningkat dari US\$54 milyar tahun 1997 menjadi US\$75 milyar pada akhir tahun 2000. Sebelum krisis, utang luar negeri pemerintah yang sekaligus juga total utang pemerintah (karena tidak adanya utang dalam negeri) mencapai sekitar 27 persen terhadap PDB, atau kira-kira sama dengan total utang pemerintah di beberapa ekonomi Ame-

Tabel 3

UTANG LUAR NEGERI PEMERINTAH 1996-2001, US\$ MILYAR						
Keterangan	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total Utang Luar Negeri Pemerintah	55,3	53,9	67,3	75,7	74,9	69,4
Sebagai persentase terhadap PDB (%)	27,0	48,7	97,7	57,5	55,0	46,8
a. Menurut Lembaga						
- IGGI/CGI	38,2	34,7	38,8	44,1	44,1	42,0
- Di Luar IGGI/CGI	17,1	19,2	28,5	31,7	30,8	28,0
b. Menurut Mata Uang						
- USD	24,1	23,1	25,3	28,3	29,5	30,9
- JPY	21,1	18,5	22,6	27,4	25,0	22,2
- DEM	3,0	2,7	3,1	2,4	2,0	-
- Lain-lain	7,2	9,6	16,3	17,6	18,4	16,3
c. Menurut Kategori						
- Bilateral	21,4	19,5	22,4	26,2	24,6	22,7
- Multilateral	17,5	18,6	26,0	30,3	31,5	29,0
- Fasilitas Kredit Ekspor	14,3	13,9	15,6	16,1	15,7	14,9
- Kontrak Sewa-Menyewa	1,1	0,9	0,9	0,8	0,6	0,4
- Komersial	1,0	0,9	2,4	2,42	2,4	2,3

Sumber: Bank Indonesia.

rika Latin dan ekonomi Asia lainnya. Rasio utang luar negeri terhadap PDB Indonesia mencapai angka tertinggi sekitar 98 persen tahun 1998 sebelum kemudian turun menjadi 47 persen tahun 2001. Peningkatan utang luar negeri sebesar kira-kira US\$20 milyar dari tahun 1997 sampai tahun 2000 terutama berasal dari peningkatan pinjaman bilateral yang mencapai US\$6,7 milyar dan pinjaman multilateral sekitar US\$11,7 milyar. Kenaikan jumlah pinjaman multilateral tersebut terutama terkait dengan pencairan dana bantuan IMF.

Salah satu karakteristik dari utang luar negeri pemerintah Indonesia adalah bahwa sebagian terbesar dari utang tersebut berasal dari sumber-sumber resmi dan oleh karenanya merupakan pinjaman lunak dan berjangka panjang.

Dari utang luar negeri pemerintah sebesar US\$55,3 milyar tahun 1996 sebelum terjadinya krisis, hanya US\$2,1 milyar yang berasal dari sumber-sumber tak resmi (yaitu, berupa pinjaman komersial dan kontrak sewa-menyewa). Sisanya berasal dari sumber-sumber bilateral dan multilateral. Lembaga keuangan multilateral yang memberikan pinjaman terutama adalah Bank Dunia (hampir mencakup dua pertiga) dan ADB (hampir mencakup sepertiga), sementara donor bilateral yang utama adalah Jepang (sekitar dua pertiga). Sebelum krisis, sumber-sumber pembiayaan bilateral, baik yang berupa pinjaman bilateral langsung maupun fasilitas kredit ekspor mencakup sekitar 65 persen, sementara sumber-sumber multilateral mencakup sekitar sepertiga dari dana pembiayaan yang dibutuhkan. Se-

sudah krisis, pinjaman yang berasal dari sumber-sumber multilateral naik menjadi sekitar 40 persen sedangkan yang berasal dari sumber bilateral mencakup sekitar 55 persen. Sebelum krisis, bagian terbesar atau 70 persen dari stok utang Indonesia berasal dari lembaga keuangan internasional dan donor multilateral dalam kerangka CGI maupun mekanisme pinjaman siaga CGI. Semenjak terjadinya krisis, tambahan pinjaman baru diterima melalui paket bantuan IMF dan bukannya melalui CGI sehingga pangsa stok utang melalui CGI turun menjadi sedikit di bawah 60 persen.

Dari segi komposisi mata uang, sekitar 40 persen utang luar negeri Indonesia dinyatakan dalam satuan mata uang US\$, sekitar 35 persen dalam mata uang yen Jepang. Bagian terbesar dari utang luar negeri Indonesia bersifat jangka panjang dengan masa jatuh tempo rata-rata 22 tahun dan tenggang waktu pembayaran kembali selama 7 tahun. Tingkat suku bunga pinjaman rata-rata sekitar 5 persen, yang berarti merupakan pinjaman lunak (World Bank, 2000).

Sebuah ciri yang unik dari pinjaman resmi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah bahwa penarikan pinjaman tersebut dilakukan secara terkoordinasi, mula-mula melalui IGGI (*Inter Governmental Group on Indonesia*) dan kemudian sesudah tahun 1991 melalui CGI (*Consultative Group on Indonesia*). IGGI dibentuk pada masa Orde Baru dan menyelenggarakan pertemuan setiap tahunnya di Belanda. Sesudah memburuknya hubungan bilateral di antara ke-

dua negara, sebagai akibat dari pengkaitan bantuan Belanda dengan syarat-syarat di luar ekonomi, maka kemudian IGGI diubah menjadi CGI dengan mandat dan prosedur yang kurang-lebih sama walaupun pertemuan-pertemuannya diselenggarakan di tempat yang berbeda. Bank Dunia bertindak selaku koordinator di antara semua donor bilateral dan multilateral dalam kerangka CGI.

Meminjam Lebih Sedikit daripada Kesanggupan Membayar

Kendati jumlah utang luar negeri pemerintah mengalami peningkatan semenjak terjadinya krisis, namun sejak tahun 1997 jumlah dana pinjaman yang dicairkan ternyata lebih sedikit daripada jumlah yang disediakan. Sejak awal masa krisis, penundaan pencairan pinjaman terutama terjadi akibat kelambanan dalam pelaksanaan reformasi ekonomi yang merupakan bagian dari butir-butir *letter of intent* (LoI) IMF. Dari total pinjaman luar negeri yang disediakan bagi Indonesia (baik berupa bantuan program maupun bantuan proyek) dari tahun 1998 sampai 2001 yang mencapai lebih dari US\$23 milyar, hanya sekitar US\$13 milyar yang telah dicairkan. Reformasi ekonomi yang berjalan lambat membuat sumber dana yang tersedia untuk membiayai pembangunan ekonomi dan merangsang pertumbuhan menjadi terbatas.³

³World Bank (2001). *Indonesia: The Imperative for Reform*. World Bank Report No: 23093-IND. Brief for the Consultative Group on Indonesia. November 2001.

Sebagian besar peningkatan utang luar negeri pemerintah dari sekitar US\$54 milyar menjadi US\$67 milyar selama tahun 1997-98 berasal dari IMF, sebagai bagian dari program bantuan IMF untuk Indonesia. Program bantuan IMF tersebut dimulai pada bulan November 1997 ketika pemerintah menandatangani Nota Kesepahaman pertama dengan IMF dan mendapatkan dana bantuan IMF dalam bentuk Skema Pinjaman Siaga.

Total paket jaminan itu sendiri mencapai sekitar US\$43 milyar, di mana sejumlah US\$10 milyar berasal dari IMF dan sisanya berasal dari lembaga-lembaga multilateral dan donor bilateral lainnya. Jumlah pinjaman yang disediakan oleh IMF naik menjadi sekitar US\$11,4 milyar pada bulan Juli 1998 dan pada bulan Agustus 1998 skema pinjaman siaga kemudian diganti dengan Fasilitas Dana Bantuan Jangka Panjang (*Extended Fund Facility*). Pemberian paket bantuan penyelamatan IMF terkait dengan butir-butir LoI IMF dan tim dari IMF datang ke Indonesia secara berkala guna menilai kinerja pemenuhan butir-butir LoI yang ada, dan bila perlu menandatangani LoI yang baru. Pada bulan Februari 2000, IMF kembali meningkatkan dana bantuannya menjadi sekitar US\$15 milyar (termasuk dana bantuan yang telah dicairkan). Pada tahun 2001, pemerintah Indonesia dan IMF sepakat untuk memperpanjang masa berlakunya program penjaminan hingga tahun 2003.

Namun demikian, pencairan dana IMF berjalan lamban, khususnya sela-

ma periode 1999-2001, sebagai akibat dari buruknya pelaksanaan butir-butir LoI. Beberapa tenggat waktu ternyata gagal dicapai dan bahkan banyak persoalan baru yang muncul, sehingga berakibat pada penundaan pencairan dana IMF. Hingga September 2001, total dana bantuan IMF yang dicairkan mencapai sekitar US\$11,7 milyar, dari total dana yang disediakan sebesar US\$15 milyar, dan sebagian besar dana tersebut disimpan di Bank Indonesia sebagai bagian dari cadangan devisa.

Sebagai reaksi terhadap lambannya kemajuan reformasi ekonomi di Indonesia, pihak Bank Dunia tampaknya juga mengurangi jumlah pinjaman yang akan dicairkannya untuk Indonesia. Bank Dunia telah menyusun skenario terbaik, menengah, dan terburuk bagi penyediaan bantuan yang didasarkan atas skenario positif berupa kemajuan di bidang reformasi ekonomi, pemerintahan (*governance*) dan stabilitas ekonomi makro (skenario terbaik);⁴ skenario "lambat namun pasti" (*muddling through*) yang ditandai oleh lambannya kemajuan di bidang reformasi ekonomi, pemerintahan, serta kemungkinan adanya ketidakstabilan ekonomi makro, khususnya skenario laju pertumbuhan yang lebih rendah dan inflasi yang lebih tinggi; dan skenario kegagalan yang ditandai oleh memburuknya kondisi ekonomi serta

⁴ Bank Dunia telah membuat skema langkah-langkah yang diperlukan guna mencapai skenario terbaik, termasuk pemeliharaan stabilitas ekonomi makro; perumusan strategi pengurangan kemiskinan, kebijakan pangan beras, kerangka bagi sistem belanja barang oleh pemerintah; dan pembentukan komisi pemberantasan korupsi.

kurang berfungsinya lembaga pemerintahan. Jumlah pinjaman yang dicairkan sangat terkait dengan ketiga skenario ini, termasuk kemungkinan penundaan sementara pinjaman dalam kasus skenario terburuk. Kegagalan pemerintah untuk melaksanakan hampir semua syarat yang tertuang dalam LoI tahun 2001 menunjukkan bahwa Indonesia gagal mewujudkan skenario terbaik yang telah disusun oleh Bank Dunia. Tampaknya kita berjalan menurut skenario "lambat namun pasti" di mana Bank Dunia menyediakan komitmen pinjaman sekitar US\$400 juta per tahun, yang tentu saja jauh lebih kecil daripada jumlah pinjaman yang dicairkan oleh Bank Dunia pada tahun 2000 sebesar lebih dari US\$1,2 milyar.

Pihak ADB juga mengalami hal yang serupa menyangkut pemberian bantuan untuk Indonesia. Pencairan pinjaman ADB tahun 2000 hanyalah sekitar US\$748 juta, sementara total pinjaman yang disediakan mencapai hampir US\$1,2 milyar. Total pinjaman yang disediakan oleh ADB untuk tahun 2001 sebenarnya bisa mencapai sekitar US\$1,2 milyar, namun keterlambatan dalam melaksanakan syarat-syarat yang ditetapkan, khususnya untuk bantuan program, berdampak pada pemberian komitmen pinjaman yang lebih kecil oleh ADB, yaitu sekitar US\$500 juta. Syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi pencairan pinjaman ADB misalnya meliputi perumusan undang-undang dan peraturan baru menyangkut kebijakan di sektor energi termasuk minyak, gas dan listrik, kebijakan investasi, dan kebijakan mengenai praktek pencucian uang.

Fakta bahwa pemerintah dan DPR tidak mampu mewujudkan syarat-syarat tersebut di atas sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan mengakibatkan terjadinya penundaan pencairan pinjaman.

Utang Dalam Negeri: Asal Mula dan Karakteristiknya

Sejak tahun 1966 hingga tahun 1998 sebenarnya praktis tidak ada utang dalam negeri pemerintah karena defisit antara penerimaan dalam negeri dan pengeluaran dibiayai lewat utang luar negeri. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, pemerintah juga tidak mau menerapkan pembiayaan defisit anggaran melalui penerbitan obligasi. Akan tetapi, krisis ekonomi, ambruknya sektor perbankan, serta adanya program penjaminan bank-bank telah mengubah keadaan itu secara drastis. Program restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan telah dibiayai melalui penerbitan surat utang (obligasi) pemerintah, dan sebagai akibatnya, utang dalam negeri mengalami peningkatan dari sebesar nol pada tahun 1998 menjadi sekitar 50 persen terhadap PDB pada tahun 2000.

Krisis ekonomi berkepanjangan, terutama kondisi tingkat suku bunga yang tinggi tahun 1998 serta krisis kepercayaan yang demikian parah, telah memberikan dampak negatif bagi sektor perbankan di Indonesia. Banyaknya kredit macet serta lambannya proses restrukturisasi utang selama masa krisis telah menyebabkan makin merosotnya aset bank-bank nasional. Krisis telah membawa dampak negatif terhadap kemam-

puan para debitor untuk membayar kewajiban mereka. Bank-bank nasional juga menghadapi kesulitan dari sisi pasivanya akibat adanya penarikan dana nasabah secara besar-besaran pada akhir tahun 1997 dan awal 1998, setelah munculnya kontroversi menyusul penutupan beberapa bank serta tidak adanya asuransi deposito. Keprihatinan menyangkut kesehatan keuangan beberapa bank swasta nasional telah mendorong terjadinya penarikan dana nasabah secara sporadis sehingga membuat bank-bank tersebut mengalami krisis likuiditas.

Karakteristik dari utang dalam negeri Indonesia adalah sebagai berikut. Pemerintah telah menerbitkan dua jenis obligasi berdasarkan sasaran tertentu yang ingin dicapai. Jenis yang pertama adalah obligasi rekap yang diterbitkan guna merekapitalisasi bank-bank melalui BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional), dengan tujuan agar rasio kecukupan modal (*Capital Adequacy Ratio*/CAR) bank-bank tersebut mencapai angka yang layak, sebagai pengganti aset-aset bermasalah yang diambil-alih oleh BPPN untuk direstrukturasikan dan/atau dilikuidasi. Jenis kedua adalah obligasi pelunasan yang diterbitkan kepada BI guna melunasi dana BLBI selama terjadinya penarikan dana nasabah secara besar-besaran, dana jaminan simpanan masyarakat, dan kredit likuiditas (KLBI) macet yang telah disalurkan oleh BI kepada beberapa bank.

Penerbitan obligasi rekap kepada bank-bank komersial merupakan konsekuensi dari langkah-langkah restrukturisasi perbankan oleh BPPN. Pertama-

tama, BPPN mengelompokkan bank-bank berdasarkan CAR-nya, dan menentukan apakah suatu bank tertentu harus ditutup, diambil alih, atau direkapitalisasi. Dalam hal sebuah bank harus direkapitalisasi, maka program rekapitalisasi disusun sedemikian rupa sehingga para pemilik lama dari bank tersebut harus menanggung paling sedikit 20 persen dari biaya rekapitalisasi, sementara sisanya sebesar maksimal 80 persen ditanggung oleh pemerintah. Pemerintah membayar tanggungannya sebesar 80 persen dengan menyuntikkan dana obligasi ke dalam neraca bank-bank sebagai pengganti saham diam dan kredit macet yang dialihkan ke BPPN. Pemerintah membayar bunga obligasi secara berkala kepada bank-bank tersebut, dan bank-bank yang direkapitalisasi wajib membayar kembali seluruh bantuan likuiditas yang mereka terima dan membenahi pelanggaran ketentuan mengenai batas minimum pemberian kredit (BMPK) dalam waktu satu tahun. Bank-bank yang direkapitalisasi juga wajib meningkatkan CAR mereka menjadi 4 persen tahun 2000, dan selanjutnya naik lagi menjadi 8 persen tahun 2002.

Pemerintah juga menerbitkan obligasi kepada Bank Indonesia guna melunasi dana bantuan likuiditas yang diberikan oleh BI kepada beberapa bank, terutama karena adanya penarikan dana nasabah secara besar-besaran pada tahun 1997-1998. Beberapa di antara bank-bank ini pada akhirnya diambil alih (disebut sebagai BTO = *Bank Take Over*) ataupun dilikuidasi (disebut sebagai BBKU = Bank Beku Kegiatan Usaha, atau

Tabel 4

UTANG DALAM NEGERI PEMERINTAH
(Kumulatif, dalam Rp. Trilyun)

Periode	Obligasi Rekap kepada Bank-bank Rekap				Obligasi Pelunasan kepada Bank Indonesia				Total Obligasi	
	Obliga- si Ber- bunga Meng- ambang	Obliga- si Ber- bunga Tetap	Hedge Bonds	Sub Total	BLBI**	Penja- minan Bank	KLBI***	Sub Total	Dalam Rp. Trilyun	Sebagai % dari PDB
Des-1998	-	-	-		100,0	-	-	100,0	100,0	10,5
Mar-1999	-	-	-		164,5	-	-	164,5	164,5	15,0
Jun-1999	95,1	8,7	-	103,8	164,5	53,8	-	218,3	322,1	29,3
Des-1999	203,9	51,3	26,6	281,8	164,5	53,8	9,97	228,3	510,1	46,4
Des-2000	217,0	175,0	35,0	427,0	164,5	53,8	9,97	228,3	655,3	51,1
Des-2001	219,5	175,5	40,4	435,3	164,5	93,8	9,97	268,3	703,6	47,2
Jun-2002	245,2	154,2	30,4	429,8	164,5	93,8	9,97	268,3	698,0	41,4

Catatan:

BLBI: Bantuan Likuiditas Bank Indonesia; KLBI: Kredit Likuiditas Bank Indonesia.

BBO = Bank Beku Operasi) oleh BPPN, sehingga tagihan atas pembayaran kembali dana BLBI juga menjadi tanggung jawab BPPN. Sebagai gantinya, BPPN mengambil alih semua aset yang diserahkan oleh para pemilik dan pemegang saham bank.

Utang Dalam Negeri: Jumlah dan Besarnya

Tabel 4 menyajikan komposisi dan jumlah utang dalam negeri pemerintah. Jumlah utang tersebut meningkat secara pesat sejak tahun 1998 hingga tahun 2000, sejalan dengan diberlakukannya program restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan. Pada bulan Desember 2001, total utang dalam negeri pemerintah dalam bentuk obligasi mencapai lebih dari US\$700 trilyun, atau sekitar 50 persen terhadap PDB. Obligasi rekap

yang diterbitkan guna merekapitalisasi bank berjumlah sekitar Rp. 435 trilyun, atau sekitar 43 persen terhadap total aset seluruh bank komersial nasional pada akhir tahun 2001. Jumlah obligasi pemerintah dalam neraca sistem perbankan jelas jauh lebih tinggi daripada total kredit perbankan yang mencapai sekitar Rp. 300 trilyun.

Obligasi pemerintah yang makin meningkat jumlahnya dari tahun ke tahun menggambarkan adanya berbagai persoalan yang dihadapi seputar program restrukturisasi perbankan. Obligasi pelunasan dalam jumlah besar yang diterbitkan kepada BI merupakan akibat dari adanya penarikan dana secara besar-besaran oleh para nasabah bank, suatu hal yang sesungguhnya dapat dihindari seandainya penutupan ke-16 bank pada tahun 1997 dapat dipertanggungjawabkan dan dana jamin-

an simpanan yang disediakan sejak awalnya mencukupi. Peningkatan jumlah obligasi rekap sepanjang tahun 1998 dan 1999 merupakan akibat dari lambannya pelaksanaan program restrukturisasi perbankan. Langkah penutupan bank-bank bermasalah agak sedikit terlambat, antara lain karena banyaknya campur tangan politik, kurangnya kapasitas hukum dan kelembagaan, dan adanya beberapa skandal tingkat tinggi seperti kasus Bank Bali.⁵

Untuk dapat memahami implikasi yang mungkin ditimbulkan oleh utang dalam negeri pemerintah, kita perlu terlebih dulu memahami ketiga jenis obligasi rekap yang telah diterbitkan kepada bank-bank komersial: obligasi berbunga mengambang, obligasi berbunga tetap (keduanya dapat diperdagangkan) dan obligasi yang memperhitungkan risiko pergerakan kurs (*hedge bond*). *Hedge bond* tidak dapat diperdagangkan, dan hanya akan dibayarkan dengan obligasi lain pada tanggal jatuh tempo. Obligasi berbunga mengambang mempunyai tingkat suku bunga yang berubah-ubah, yang dihitung berdasarkan fluktuasi bunga SBI (Sertifikat Bank Indonesia) triwulanan. Pembayaran bunga dilakukan setiap tiga bulan sekali, dan saat

ini tingkat suku bunga obligasi ini berkisar antara 13 hingga 15 persen. Obligasi ini mempunyai jangka waktu jatuh tempo selama 3 hingga 15 tahun, dan tanggal jatuh tempo yang pertama adalah pada bulan Juli 2002. Obligasi ini digunakan untuk meningkatkan CAR bank-bank nasional dari negatif menjadi nol persen.

Obligasi berbunga tetap mempunyai tingkat suku bunga tetap, yang bervariasi antara 12 hingga 14 persen per tahun, dan bunga dibayarkan setiap enam bulan sekali. Guna merespons adanya tekanan terhadap inflasi, maka dilakukan pengetatan kebijakan moneter dan pada tahun 2000/2001 tingkat suku bunga naik hingga mencapai lebih dari 17 persen. Pemerintah kemudian menawarkan fasilitas *swap* obligasi guna menaikkan bunga obligasi dan membuatnya menjadi lebih menarik, kendati rata-rata tertimbang dari bunga kupon itu tetap sama. Kini, obligasi ini mempunyai bunga kupon sebesar 10 hingga 16,5 persen. Obligasi ini mempunyai jangka waktu jatuh tempo selama 5 hingga 10 tahun, dan tanggal jatuh tempo yang pertama adalah pada bulan September 2004. Obligasi ini digunakan untuk meningkatkan CAR bank-bank dari nol persen menjadi 4 persen.

⁵ Standard Chartered Bank telah siap mengambil alih Bank Bali namun dalam proses *due dilligence*, ditemukan adanya ketidakberesan sehubungan dengan persetujuan pembayaran tagihan antarbank kepada Bank Bali oleh BPPN dan disetujui oleh Bank Indonesia. Ternyata kemudian diketahui bahwa dana itu dialirkan untuk kepentingan politik dan kasus tersebut menjadi kontroversial karena terkait dengan Partai Golkar, partai yang berkuasa pada waktu itu.

Hedge bond adalah obligasi yang memperhitungkan risiko pergerakan kurs (Rp./US\$) dan digunakan untuk menutup risiko pergerakan kurs yang dihadapi oleh bank-bank akibat adanya tagihan yang harus dibayar kepada pihak asing. Setiap tiga bulan sekali, bunga obligasi ini dibayarkan dan nilai nomi-

nal dari obligasi ini dievaluasi kembali berdasarkan fluktuasi kurs. Jika rupiah mengalami depresiasi, maka tentu saja nilai nominal obligasi ini akan meningkat. Bunga obligasi ini dihitung berdasarkan SIBOR ditambah 3 persen.

Jumlah total obligasi pelunasan yang diterbitkan kepada Bank Indonesia mencapai sekitar Rp. 268 triliun pada bulan Desember 2001. Obligasi ini terutama meliputi obligasi pelunasan guna menutup dana BLBI yang telah disalurkan oleh Bank Indonesia sejak tahun 1997-1998 (Rp. 164,5 triliun) dan dana jaminan simpanan bank-bank yang disediakan oleh Bank Indonesia sebagai bagian dari program restrukturisasi perbankan (Rp. 93,8 triliun). Pada bulan September 2001, pemerintah menerbitkan obligasi tambahan sebesar Rp. 40 triliun kepada BI untuk mengisi dana penjaminan simpanan masyarakat karena dana obligasi sebelumnya sebesar Rp. 53,8 triliun telah hampir habis digunakan. Obligasi yang digunakan untuk menutup dana penjaminan simpanan masyarakat merupakan obligasi yang bunganya dihitung berdasarkan indeks laju inflasi, sedangkan obligasi yang digunakan untuk melunasi kembali program kredit bersubsidi yang macet sebesar kira-kira Rp. 10 triliun mempunyai bunga mengambang dengan jangka waktu jatuh tempo selama 10 tahun.

Obligasi pelunasan yang diterbitkan kepada BI semula merupakan obligasi yang bunganya dihitung berdasarkan indeks inflasi, tetapi kini telah diganti menjadi obligasi dengan jangka waktu jatuh tempo yang tidak terbatas (*perpetual bond*). Sejak awal, penerbitan obli-

gasi pelunasan telah memancing kontroversi. Kontroversi yang *pertama* adalah bahwa jumlah dana BLBI yang diberikan kepada bank-bank dalam beberapa kasus jauh lebih tinggi daripada jumlah aset bank yang bermasalah tersebut. Dengan kata lain, Bank Indonesia tidak melakukan pengawasan terhadap jumlah dana BLBI yang disalurkan kepada bank-bank. Kontroversi *kedua* terkait dengan nilai aset yang diserahkan oleh para pemilik dan pemegang saham bank sebagai pengganti dana BLBI yang diberikan oleh Bank Indonesia. Pada tahun 1998, ketika sebagian di antara bank-bank komersial tersebut belum diambil alih oleh pemerintah, tercapai kesepakatan di mana bank-bank penerima dana BLBI akan membayar kembali seluruh dana BLBI tersebut secara penuh dalam jangka waktu tiga tahun dengan tingkat suku bunga tertentu. Tahun 1999, ketika bank-bank ini diambil alih atau dilikuidasi oleh pemerintah, pembayaran kembali dana BLBI menjadi tanggung jawab BPPN. BPPN kemudian menyepakati pola penyelesaian kewajiban pemegang saham bank-bank yang bersangkutan, di mana para pemegang saham diharuskan menyerahkan aset-aset mereka baik dalam bentuk uang tunai ataupun aset properti industri kepada BPPN sebagai jaminan pembayaran utang. Tetapi karena pengelolaan aset-aset ini berada di luar pengawasan BPPN, maka nilai pasar dari aset-aset tersebut sering menyusut akibat menurunnya kualitas aset tersebut. Jadi, kalau toh para pemegang saham patuh dan menyerahkan aset-aset mereka, namun nilai akhir dari aset-aset tersebut menjadi jauh lebih kecil ketim-

bang jumlah dana BLBI yang diterima oleh bank-bank yang bersangkutan.

Kontroversi *ketiga* adalah adanya perdebatan antara Menteri Keuangan dan Bank Indonesia mengenai jumlah dana BLBI yang harus dibayar pemerintah dan tingkat suku bunga yang tercantum dalam obligasi. Ketika obligasi tersebut diterbitkan tahun 1999, skemanya adalah bahwa bunga obligasi itu dihitung berdasarkan indeks laju inflasi dan jangka waktu jatuh temponya adalah 20 tahun. Namun Menteri Keuangan tidak pernah membayarkan bunga tersebut kepada BI secara penuh karena pemerintah tidak pernah menyepakati jumlah dana BLBI yang harus dibayar kembali oleh pemerintah. Pada kenyataannya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan banyak ketidakberesan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam proses penyaluran dana BLBI. Baru-baru ini, dicapai kesepakatan bahwa obligasi pelunasan akan diganti menjadi *perpetual bond* tanpa bunga, yang tentu akan sangat mengurangi beban fiskal pemerintah. Bila CAR Bank Indonesia berbalik menjadi kurang dari 5 persen, maka pemerintah akan merekapitalisasi Bank Indonesia. Akan tetapi, bila CAR Bank Indonesia di atas 8 persen, pemerintah akan menggunakan kelebihan modalnya untuk menebus obligasi yang dipegang oleh Bank Indonesia dan dengan demikian akan mengurangi jumlah *perpetual bond* yang ada dalam neraca BI.

Masih terlalu dini untuk menilai apakah kontroversi seputar dana BLBI akan segera berakhir. *Pertama*, usulan terse-

but harus disetujui oleh DPR, dan *kedua*, tidak ada aturan yang jelas berikut sistem pengawasan tentang bagaimana cara BI menghitung CAR-nya sendiri. UU Bank Sentral tidak menyebutkan secara jelas tentang sistem pengawasan terhadap pengeluaran dana yang dilakukan oleh BI dalam rangka pelaksanaan kebijakan moneter dan pengawasan perbankan.

BEBAN UTANG

Dampak terhadap APBN

Utang pemerintah yang sangat besar akan menjadi kendala yang serius bagi pengeluaran pemerintah serta mengurangi keluwesan kebijakan fiskal. Tabel 5 menyajikan jumlah pembayaran bunga dan cicilan utang pemerintah, baik untuk utang dalam negeri maupun luar negeri, dalam APBN sejak tahun 1996 hingga 2002.⁶ Sebelum krisis, total kewajiban pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri pemerintah mencapai sekitar 26 persen terhadap penerimaan dalam negeri. Tahun 2002, pemerintah telah menganggarkan sekitar 45 persen dari penerimaan untuk keperluan pembayaran bunga dan cicilan utang, sedangkan pembayaran bunga obligasi dalam negeri saja mencapai lebih dari 21 persen terhadap penerimaan dalam negeri tahun 2001 dan 2002. Pembayaran bunga dan cicilan utang tetap relatif rendah pada tahun 1998, 2000, dan 2002 karena tercapai-

⁶ Sejak tahun 2002, tahun fiskal berakhir pada bulan Desember.

Tabel 5

PEMBAYARAN BUNGA DAN CICILAN UTANG PEMERINTAH DALAM APBN

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000	2001	2002
Dalam Rp. Trilyun							
Total Dalam Negeri + Luar Negeri	22,9	29,5	62,9	63,1	57,7	115,3	136,4
Luar Negeri	22,9	29,5	54,5	40,9	26,5	49,0	72,9
Cicilan Pokok	13,0	12,8	30,3	20,8	7,6	19,7	44,0
Bunga	9,9	16,7	24,2	20,1	18,8	29,3	29,0
Dalam Negeri	0,0	9,9	8,4	22,2	31,2	66,3	63,4
Obligasi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9
Bunga	0,0	0,0	8,4	22,2	31,2	66,3	59,5
Sebagai Persentase terhadap Penerimaan (%)							
Total Pembayaran Utang	26,1	26,3	42,8	30,9	28,1	38,4	45,2
Pembayaran Utang Luar Negeri	26,1	26,3	37,1	20,0	12,9	16,3	24,2
Pembayaran Utang Dalam Negeri	0,0	0,0	5,7	10,9	15,2	22,1	21,0
Sebagai Persentase terhadap Pengeluaran (%)							
Total Pembayaran Utang	29,4	26,4	37,4	27,3	26,6	32,5	39,6
Pembayaran Utang Luar Negeri	29,4	26,4	32,4	17,7	12,2	13,8	21,2
Pembayaran Utang Dalam Negeri	0,0	0,0	5,0	9,6	14,4	18,7	18,4
Pengeluaran Pembangunan - Pemerintah Pusat	42,3	32,6	31,4	24,9	17,8	11,1	15,2
Dana Perimbangan bagi Pemerintah Daerah	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,2	27,5
Pengeluaran Subsidi	1,8	18,3	20,2	28,5	28,9	23,0	12,1
Sebagai Persentase terhadap PDB (%)							
Total Pembayaran Utang	4,1	4,3	6,0	5,6	5,8	7,8	8,1
Pembayaran Utang Luar Negeri	4,1	4,3	5,2	3,6	2,7	3,3	4,3
Pembayaran Utang Dalam Negeri	0,0	0,0	0,8	2,0	3,2	4,5	3,8
Saldo Pokok Fiskal (% terhadap PDB)	3,6	2,5	1,1	1,4	3,9	2,8	2,7
Surplus/Defisit Fiskal (% terhadap PDB)	1,8	0,1	-2,0	-2,3	-1,2	-3,7	-2,5

Sumber: Nota Keuangan/APBN dan World Bank.

nya penjadwalan kembali utang dalam kerangka Paris Club. Kewajiban pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri mengalami penurunan dari yang semula lebih dari 37 persen terhadap penerimaan dalam negeri tahun 1998/

1999 menjadi 13 persen tahun 2000 dan akan naik menjadi 24 persen tahun 2002.

Karena kewajiban pembayaran utang yang demikian besar, pemerintah ter-

paksa harus mengurangi porsi pengeluaran pembangunan dan subsidi. Tahun 2002, sekitar 40 persen dari total pengeluaran pemerintah telah dianggarkan untuk pembayaran bunga dan cicilan utang dan sekitar 27 persen akan dihibahkan kepada semua pemerintah daerah di Indonesia, sementara pengeluaran pemerintah pusat hanyalah sebesar sisa anggaran yang ada. Oleh karena itu, pemerintah pusat tidak lagi menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi karena pengeluaran pembangunan turun dari yang semula lebih dari 42 persen terhadap pengeluaran tahun 1996 menjadi 15 persen tahun 2002.

Meski pembayaran bunga pinjaman cukup besar, namun pemerintah tetap mempertahankan pengeluaran subsidi selama masa krisis hingga tahun 2000. Komponen subsidi pemerintah yang utama adalah subsidi BBM, dan karena naiknya harga minyak di pasaran dunia maka pengeluaran subsidi mengalami peningkatan dramatis dan mencapai 29 persen dari total pengeluaran tahun 2000. Karena adanya kendala anggaran, maka subsidi telah dikurangi dalam jumlah yang cukup besar sehingga menyebabkan naiknya harga BBM, yang sesungguhnya menjadi lebih mendekati harga internasional. Akan tetapi, porsi subsidi dalam pengeluaran pemerintah masih tinggi, yakni mencapai 23 persen tahun 2001. Sejalan dengan kenaikan harga BBM secara berkala beberapa waktu lalu, subsidi telah berkurang menjadi 12 persen dari pengeluaran tahun 2002, dan pemerintah diperkirakan akan kembali mengurangi subsidi sebagai antisipasi terhadap naiknya

kewajiban pembayaran bunga pinjaman dalam tahun-tahun mendatang.

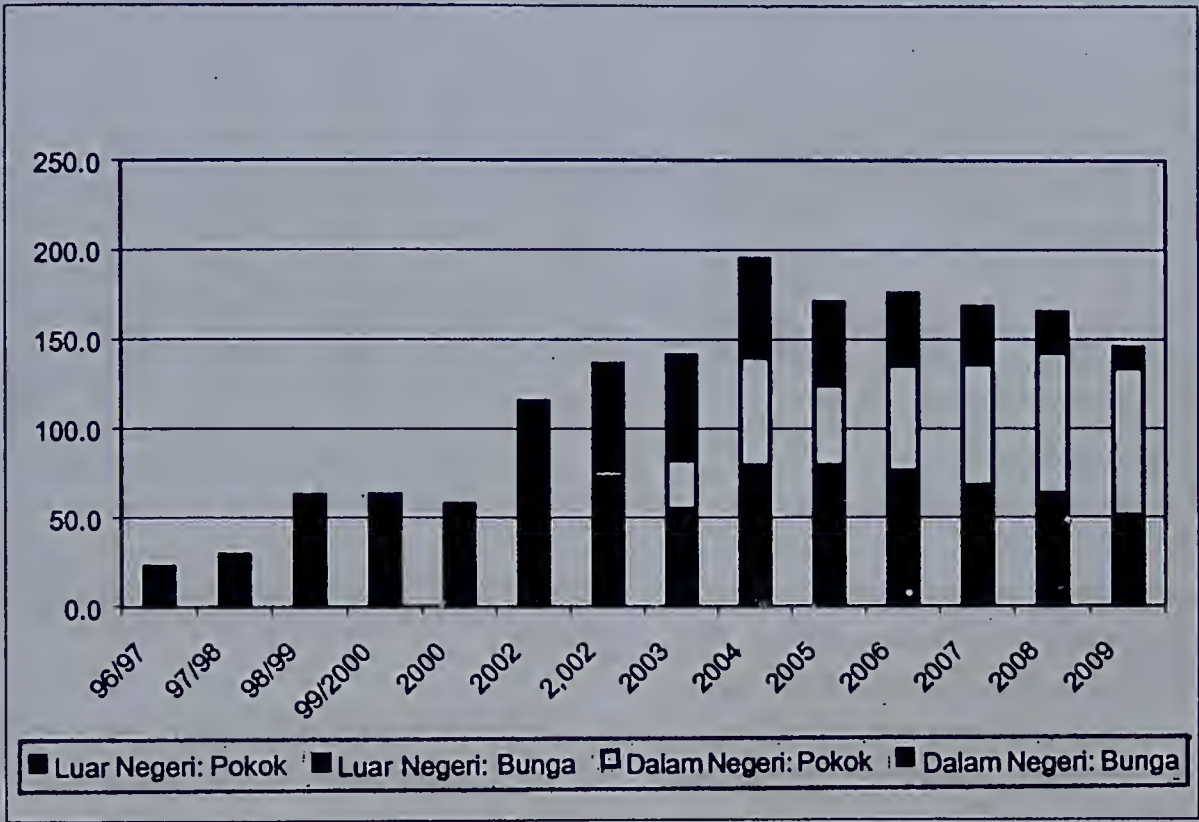
Beban Utang di Masa Depan

Beban utang Indonesia diperkirakan akan lebih meningkat lagi dalam kurun waktu 10 tahun mendatang. Grafik 2 jelas memperlihatkan bahwa total beban utang Indonesia diperkirakan mencapai Rp. 195 trilyun pada tahun 2004, dan akan terus berada di atas Rp. 160 trilyun hingga tahun 2008. Beban pembayaran bunga dan cicilan utang yang sesungguhnya mungkin lebih besar karena obligasi pemerintah yang diterbitkan kepada Bank Indonesia tidak dimasukkan dalam perhitungan. Di sini diasumsikan bahwa usulan untuk mengubah surat utang berbunga (yang perhitungannya didasarkan atas indeks inflasi) yang diterbitkan kepada Bank Indonesia menjadi *perpetual bond* tanpa bunga akan disetujui oleh DPR tanpa rintangan apa pun. Dengan adanya perubahan ini, maka tidak ada lagi kewajiban pembayaran bunga dan cicilan utang pemerintah kepada BI.

Dari Grafik 2 berikut, jelas terlihat bahwa bagian terbesar dari peningkatan beban utang tersebut masih terkait dengan pembayaran utang dalam negeri, kendati pembayaran obligasi yang diterbitkan kepada Bank Indonesia telah dikeluarkan dari perhitungan. Pembayaran pokok obligasi dalam negeri akan meningkat secara dramatis selama beberapa tahun ke depan, karena sejumlah besar utang dalam negeri akan mulai jatuh tempo tahun 2004. Pembayaran pokok utang dalam negeri diperkirakan

Grafik 2

INDONESIA: BEBAN UTANG PEMERINTAH 1996-2009
(Rp. Trilyun)



Sumber: Diolah berdasarkan data dari Nota Keuangan/APBN dan Bank Indonesia.
Catatan: Dengan asumsi kurs yang konstan sebesar Rp. 9.000,- untuk tahun 2003 dan sesudahnya, dan tingkat suku bunga yang konstan sebesar 14 persen untuk utang dalam negeri yang masih harus dibayar, serta tidak memperhitungkan pembayaran pokok dan bunga obligasi yang diterbitkan pemerintah kepada Bank Indonesia.

kan mencapai Rp. 49 trilyun pada tahun 2004, bahkan meskipun nilai *hedge bond* dikeluarkan dari perhitungan. Pembayaran pokok obligasi dalam negeri akan terus meningkat dan mencapai angka tertingginya sebesar Rp. 82 trilyun tahun 2009.

Komponen terbesar kedua dari beban utang Indonesia di masa depan adalah pembayaran pokok utang luar negeri. Dengan adanya Paris Club I (1998-2000), II (2000-02), dan III (2002-04) sekalipun, jumlah pembayaran pokok utang luar negeri Indonesia diperkirakan

kan mencapai US\$6,3 milyar tahun 2004, dan akan terus berada di atas US\$6,5 milyar hingga tahun 2006. Bila digabungkan dengan pembayaran bunga, maka kewajiban pembayaran utang luar negeri Indonesia akan mencapai lebih dari US\$8 milyar rata-rata per tahun sejak tahun 2004 sampai 2009.

Tekanan pada Neraca Pembayaran

Sementara dampak utang terhadap APBN demikian serius, tekanan terhadap neraca pembayaran dari utang

Tabel 6

DAMPAK UTANG LUAR NEGERI TERHADAP NERACA PEMBAYARAN

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Utang Luar Negeri/Ekspor (5)	219,5	241,7	299,5	288,7	216,6	228,5
Utang Luar Negeri Pemerintah/Ekspor (%)	110,2	95,7	133,6	147,8	114,5	121,0
Utang Luar Negeri Swasta/Ekspor (%)	109,3	146,1	165,9	141,0	102,1	107,6
<i>Debt Service Ratio</i> , Pemerintah + Swasta (%)	35,9	40,3	59,8	57,0	41,4	41,4
DSR Pemerintah (%)	15,4	11,9	10,2	9,9	7,2	10,8
DSR Swasta (%)	20,5	28,4	49,6	47,1	34,2	30,6
Utang Luar Negeri/Aset Luar Negeri Bruto (%)	431,5	635,3	635,0	547,0	482,1	467,9
Utang Luar Negeri Pemerintah/ALNB (%)	216,6	251,5	283,3	279,9	254,9	247,7
Utang Luar Negeri Swasta/ALNB (%)	214,9	383,9	351,7	267,0	227,2	220,2

Sumber: Bank Indonesia.

Catatan: DSR = *Debt Service Ratio*; ALNB = Aset Luar Negeri Bruto.

luar negeri yang sangat besar itu juga dapat dikatakan mengkhawatirkan. Total utang luar negeri yang masih harus dibayar, baik utang swasta maupun utang pemerintah, mencapai sekitar 4,7 kali lipat dari aset luar negeri bruto dan lebih dari 2,2 kali lipat dari nilai ekspor tahun 2001. Rasio total utang luar negeri terhadap penerimaan ekspor mencapai angka yang cukup tinggi, yakni sekitar 40 persen, di mana rasio utang swasta terhadap penerimaan ekspor itu sendiri mencakup sekitar dua pertiga dari angka tersebut. Kewajiban pembayaran kembali utang yang sedemikian besar itu, ditambah lagi dengan tidak adanya arus masuk modal akibat rendahnya tingkat kepercayaan terhadap Indonesia, membuat saldo neraca modal menjadi terus-menerus defisit. Arus keluar modal swasta netto diperkirakan mencapai sekitar US\$8-10 milyar rata-rata per tahun semenjak terjadinya krisis. Dengan kata lain, tekanan terhadap depresiasi rupiah diperkirakan akan terus berlanjut.

Biaya Riil bagi Program Penjaminan Bank

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, sumber peningkatan utang dalam negeri adalah adanya program restrukturisasi, rekapitalisasi, dan penyelamatan sektor perbankan. Pemerintah menerbitkan obligasi kepada bank-bank sebagai pengganti aset yang diambil alih oleh pemerintah. Secara teoretis, berdasarkan nilai buku aset-aset tersebut, nilai obligasi yang diterbitkan semestinya sama dengan nilai aset-aset yang akan direstrukturisasi ataupun dilikuidasi oleh pemerintah. Aset-aset ini dikuasai oleh BPPN, dan hal yang menarik untuk diamati adalah adanya selisih antara nilai obligasi yang diterbitkan dan nilai nominal dari aset-aset tersebut, yang dalam hal ini merupakan perkiraan yang tepat dari biaya netto penjaminan bank-bank. Dengan kata lain, nilai sekarang netto dari biaya netto penjaminan bank-bank dihitung berdasarkan selisih antara nilai obligasi yang diterbitkan oleh

Tabel 7

BIAYA RIIL DARI PROGRAM RESTRUKTURISASI PERBANKAN
(Rp. Trilyun)

Keterangan	Nilai Buku	Perkiraan Perolehan Kembali ¹	Perolehan Kembali yang Aktual (sampai 8/02)
Total Aset yang Diambil Alih	548,3	208,3	111,3
Asset Management Credit (AMC)	275,2	96,3	75,5 ²
Aset inti/kredit dari bank-bank swasta dan bank-bank pemerintah	262,4		
Aset lainnya	12,8		
Asset Management Investment (AMI)	141,4	76,3	17,8
(Modal saham disetor sebagai bagian dari penyelesaian kewajiban pemegang saham/PKPS)			
Bank Restructuring Unit (BRU)	131,7	39,5	18,0
(Nilai buku netto dari investasi pemerintah di bank-bank rekap maupun BTO)			
Total Passiva	703,6	703,6	703,6
Obligasi pemerintah kepada Bank Indonesia	268,3		
Obligasi pemerintah kepada Bank Rekap	435,3		
Total Aktiva-Passiva	-155,3	-495,2	-587,9

Sumber: Data BPPN dan Bank Indonesia sampai dengan bulan Desember 2001.

Catatan: ¹Diolah berdasarkan rencana strategis BPPN bulan Oktober 1999.
²Termasuk perkiraan uang kas yang diperoleh dari aset siap jual selama bulan Juni-Agustus 2002.

pemerintah dan nilai aset yang diambil alih dan kemudian dijual oleh pemerintah bila harganya cocok.

Neraca keuangan BPPN, yang dihitung berdasarkan data bulan Desember 2001, disajikan dalam Tabel 7. Perkiraan nilai total aset yang diambil alih oleh BPPN adalah Rp. 548 trilyun, yang terdiri dari Rp. 275 trilyun berasal dari divisi *Asset Management Credit* (AMC), Rp. 141 trilyun berasal dari divisi *Asset Management Investment* (AMI), dan Rp. 132 trilyun berasal dari divisi Bank Re-

structuring Unit (BRU) BPPN.⁷ Total kewajiban BPPN, dalam bentuk obligasi

⁷ AMC dibentuk dengan tugas merestrukturisasi dan menghapusbukukan pinjaman serta aset-aset lain yang diambil alih BPPN dari BKKU/BBO maupun bank rekap/BTO. AMI terutama bertugas mengelola dan menghapusbukukan aset-aset yang diambil alih BPPN dari para pemegang saham bank dalam skema PKPS. BRU bertugas merestrukturisasi bank-bank pada umumnya, termasuk melaksanakan program penjaminan pemerintah atas dana simpanan masyarakat, mengelola transaksi yang terkait dengan penutupan bank, dan pengawasan status keuangan bank-bank yang berada di bawah pengawasan BPPN.

yang diterbitkan kepada BI maupun bank rekap, berjumlah sekitar Rp. 703 triliun pada akhir tahun 2001. Selisih antara aktiva dan passiva yang dihitung berdasarkan nilai buku terdiri atas modal yang disetor oleh BPPN ke bank-bank pemerintah dan selisih antara nilai PKPS (Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham) yang berhasil dihimpun dengan nilai obligasi pelunasan yang diterbitkan kepada BI. Penerimaan yang diperoleh dari penjualan aset akan secara otomatis membiayai program restrukturisasi perbankan karena penerimaan tersebut dicatat pada sisi aktiva dari neraca bank-bank dan kemudian akan mengurangi nilai obligasi rekap pemerintah.

Berdasarkan perkiraan harga yang berlaku tersebut di atas, berarti BPPN diharapkan dapat meraih kembali dana sebesar Rp. 208 triliun dari total aset yang dikelolanya, atau dengan kata lain tingkat perolehan kembali sekitar 38 persen. Perkiraan ini jelas terlalu optimistis. Selisih antara aktiva dan passiva BPPN berdasarkan harga yang berlaku menggambarkan perkiraan biaya netto dari program restrukturisasi perbankan di Indonesia. Beban yang harus ditanggung oleh rakyat sedikit-dikitnya mencapai Rp. 495 triliun, atau lebih dari 33 persen terhadap PDB tahun 2001. Tetapi berdasarkan tingkat perolehan kembali aset yang aktual, biaya riil dari program restrukturisasi perbankan tersebut bisa lebih tinggi dari jumlah yang disebutkan di atas. Berdasarkan UU dan peraturan pemerintah tentang pembentukan BPPN, lembaga ini mempunyai masa tugas yang terbatas dan

harus dibubarkan pada akhir tahun 2004.

Bagaimanakah kinerja BPPN selama ini? Jumlah uang tunai yang diterima selama empat tahun masa kerja BPPN diperkirakan mencapai sekitar Rp. 111 triliun, yang mencerminkan hampir separuh dari target perolehan kembali aset. Hampir semua aset yang dikelola oleh divisi AMC senilai Rp. 275 triliun telah ditawarkan untuk dijual, dan uang tunai yang berhasil diperoleh selama ini mencapai Rp. 75 triliun, yang berarti masih lebih rendah daripada target perolehan kembali sebesar Rp. 96 triliun. Dengan kata lain, terdapat keraguan bahwa BPPN akan mampu mencapai target perolehan kembali uang tunai sebesar kumulatif Rp. 208 triliun selama masa tugasnya, dan oleh karena itu nilai sekarang netto dari biaya restrukturisasi perbankan diperkirakan akan meningkat. Persoalannya sekarang adalah bagaimana pemerintah dapat menanggung beban biaya ini di kemudian hari, sehingga Indonesia dapat terbebas dari beban utang dalam negerinya tanpa khawatir terjadinya lonjakan defisit fiskal ataupun moneter di masa depan.

Pemerintah sebenarnya tidak mencapai kata sepakat tentang kerugian besar yang ditimbulkan oleh pelaksanaan program restrukturisasi perbankan. Masalahnya sangat rumit, kontroversial, dan mudah berkembang menjadi isu politik. Salah satu alasan dari rendahnya tingkat perolehan kembali aset adalah lambannya penagihan dan penjualan aset akibat adanya perdebatan yang berkepanjangan, kurangnya kerja sama, ser-

ta kegagalan di hampir semua skema PKPS. Usaha penuntutan terhadap para pemilik bank juga tidak efektif akibat lemahnya sistem hukum di negara ini. Alasan lain dari lambannya kemajuan yang dicapai adalah kurangnya dukungan politik kepada BPPN untuk memprivatisasi bank-bank pemerintah serta menjual aset-aset inti yang disita dari bank-bank bermasalah. Di samping itu, ada masalah lain yang terkait dengan pengelolaan yang tidak sehat di lingkungan BPPN, sebagaimana dapat kita lihat dari kasus Bank Bali yang menghebohkan itu. Dari sisi passiva, juga ada kekhawatiran bahwa dana rekapitalisasi yang diberikan kepada bank-bank itu "terlalu besar" karena total obligasi yang diterbitkan mungkin lebih tinggi daripada yang dibutuhkan. Proses penilaian kembali aset yang baru-baru ini dilakukan oleh BPPN memperlihatkan bahwa nilai buku dari aset yang diambil alih oleh BPPN bisa jadi ditaksir terlalu tinggi. Perdebatan yang berkepanjangan antara Menteri Keuangan dan Bank Indonesia mengenai penyelesaian dana BLBI pada dasarnya disebabkan oleh adanya ketidakberesan penyaluran dana BLBI tersebut, termasuk adanya dugaan bahwa jumlah dana BLBI yang diberikan jauh melebihi jumlah dana yang dibutuhkan.

MENGELOLA BEBAN UTANG

Bagian tulisan ini membahas tentang berbagai mekanisme yang dapat dilakukan dalam rangka mengelola beban utang. Pada bagian terdahulu te-

lah diperlihatkan bahwa komponen terbesar dari beban utang di masa mendatang berasal dari pembayaran kembali pokok utang luar negeri maupun utang dalam negeri. Dari segi utang luar negeri, Paris Club dan London Club akan menjadi mekanisme utama yang akan ditempuh dalam upaya restrukturisasi utang dan mengurangi beban utang luar negeri. Sementara dari segi utang dalam negeri, jumlah obligasi pemerintah yang akan jatuh tempo dalam tujuh tahun ke depan sangatlah besar, dan tanpa adanya pasar obligasi yang efektif, tidak akan ada mekanisme yang efektif guna merestrukturisasi utang dalam negeri. Sebaliknya, karena adanya kendala anggaran, pemerintah tidak akan mampu menebus obligasinya secara tunai. Dengan kata lain, pemerintah menghadapi risiko besar terjadinya lonjakan fiskal dan kegagalan pembayaran utang.

Mengelola Utang Luar Negeri

Penjadwalan Kembali dalam Kerangka Paris Club

Penjadwalan kembali utang luar negeri merupakan salah satu komponen penting dalam pengelolaan utang guna meringankan beban APBN dan neraca pembayaran, seraya menunggu tercapainya pemulihan ekonomi yang berkelanjutan sehingga mampu menghasilkan penerimaan pajak, terlaksananya penjualan aset dan privatisasi, serta berkembangnya pasar sekunder obligasi dalam negeri. Tanpa penjadwalan kembali utang, Indonesia akan

Tabel 8

PENJADWALAN KEMBALI UTANG LUAR NEGERI MELALUI PARIS CLUB 1, 2, 3

	Paris Club 1	Paris Club 2	Paris Club 3
Tanggal Kesepakatan	23 Sept. 1998	12 Apr. 2000	12 Apr. 2002
Periode Konsolidasi	Ags.1998-Mar.2000	Apr.2000-Mar.2002	Apr.2002-Des.2003
Total utang yang dijadwal ulang	US\$4,5 milyar	US\$5,8 milyar	US\$5,4 milyar
Komposisi Utang			
ODA: Periode pelunasan	20 tahun	20 tahun	20 tahun
Tenggang waktu	5 tahun	7 tahun	10 tahun
Non-ODA: Periode pelunasan	12 tahun	15 tahun	18 tahun
Tenggang waktu	3 tahun	3 tahun	5 tahun
Cut-off date	1 Juli 1997	1 Juli 1997	1 Juli 1997
Fasilitas Swap	Tidak ada fasilitas Swap	ODA: 100% Non-ODA: 10% atau hingga SDR 10 juta	ODA: 100% Non-ODA: 20% atau hingga SDR 30 juta

Sumber: Kompas, 15 April 2002.

Catatan: ODA = Official Development Assistance (Bantuan Pembangunan Resmi).

menghadapi kendala APBN dan belanja pemerintah selama beberapa tahun ke depan. Melalui penjadwalan kembali utang dalam kerangka Paris Club, pemerintah bekerja sama dengan negara-negara donor berusaha mengurangi kewajiban pembayaran bunga dan cicilan utang hingga ke tingkat yang terkendali. Sesungguhnya, pemerintah telah berhasil menjadwalkan kembali pembayaran utangnya melalui pertemuan Paris Club tahun 1998, 2000, dan 2002. Tabel 8 memperlihatkan ringkasan hasil pertemuan Paris Club 1, 2 dan 3. Akibat penjadwalan kembali utang dalam kerangka Paris Club ini, maka sejak tahun 1999 pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri dapat dipertahankan pada tingkat yang lebih rendah daripada 25 persen terhadap penerimaan pemerintah.

Pada tahun 1998, pemerintah berhasil menjadwalkan kembali pembayaran utang pokoknya melalui pertemuan Paris Club, dan proses perundingan berjalan mulus kendati pada awalnya Jepang menolak penjadwalan kembali pembayaran utang tersebut.⁸ Pemerintah telah menerima "penjadwalan kembali" utang sebesar US\$4,6 milyar untuk periode Agustus 1998-Maret 2000, dengan tenggang waktu pembayaran selama 3 tahun, jangka waktu jatuh tempo selama 11 tahun, dan bunga dihitung berdasarkan tingkat suku bunga pasar. Jepang yang merupa-

⁸ Selama ini, Jepang selalu lebih menyetujui pemberian pinjaman baru ketimbang penjadwalan kembali utang. Pinjaman baru tersebut tetap diberikan kendati negara penerima pinjaman memperoleh fasilitas penjadwalan kembali utangnya dalam kerangka Paris Club.

kan donor bilateral terbesar sesungguhnya tidak menjadwalkan kembali utang Indonesia melainkan memberikan pinjaman baru. Menurut UU yang berlaku di dalam negeri Jepang, sekali saja penjadwalan kembali utang dilakukan maka tidak boleh lagi diberikan pinjaman baru kepada negara peminjam, dan dengan kondisi yang demikian Jepang biasanya akan menempuh cara pemberian pinjaman baru ketimbang penjadwalan kembali utang. Penjadwalan kembali itu hanya berlaku untuk pokok utang dan bukan untuk pembayaran bunga, namun hal ini cukup membantu mengurangi beban pembayaran utang luar negeri Indonesia dari 37 persen terhadap penerimaan tahun 1998/99 menjadi 20 persen tahun 1999/2000 dan 13 persen tahun 2000.

Pada bulan April 2000, pemerintah berhasil merundingkan penjadwalan kembali utang dalam kerangka Paris Club 2, yang mencakup amortisasi pinjaman bilateral sejumlah US\$5,4 milyar untuk periode antara April 2000-Maret 2002 berdasarkan nilai kurs bulan Februari 2000. Kesepakatan ini tergantung pada apakah Indonesia lolos dalam tinjauan pertama program IMF yang batas waktunya adalah 5 Juni 2000. Berdasarkan kesepakatan penjadwalan kembali ini, amortisasi pinjaman yang jatuh tempo pada periode ini akan dijadwalkan kembali dengan tenggang waktu pembayaran selama tujuh tahun dan periode pembayaran cicilan selama 20 tahun. Tingkat suku bunga yang berlaku sekurang-kurangnya akan serendah tingkat suku bunga yang berlaku untuk pinjaman ODA

tersebut. Untuk komponen pinjaman bilateral di luar ODA, tenggang waktu pembayaran adalah tiga tahun dan jangka waktu jatuh tempo adalah 15 tahun, sementara tingkat suku bunga pinjaman akan ditentukan melalui perundingan bilateral dan ditetapkan sesuai dengan tingkat suku bunga pasar.

Pada bulan April 2002, pemerintah kembali berhasil menjadwalkan kewajiban pembayaran utang luar negerinya. Negara-negara kreditur sepakat untuk menjadwalkan kembali utang Indonesia sejumlah US\$5,4 milyar antara bulan April 2002 dan akhir 2003. Berdasarkan kesepakatan yang dicapai, pinjaman yang merupakan bantuan pembangunan resmi akan dilunasi dalam kurun waktu 20 tahun dengan tenggang waktu pembayaran selama 10 tahun. Pembayaran atas pinjaman komersial dijadwalkan ulang selama 18 tahun, dengan tenggang waktu pembayaran selama lima tahun. Sekitar US\$1,9 milyar dari utang senilai US\$5,4 milyar yang dijadwalkan ulang pembayarannya merupakan bunga dan sisanya merupakan pokok pinjaman. Ini merupakan kasus pertama kali di mana pemerintah meminta penjadwalan kembali atas pembayaran bunga pinjaman.

Di samping menyetujui penjadwalan kembali atas utang Indonesia, dua negara anggota Paris Club –Perancis dan Jerman– juga sepakat untuk mengubah sebagian utang pemerintah Indonesia menjadi dana guna membiayai proyek-proyek yang terkait dengan bantuan sosial seperti misalnya pengentasan kemiskinan, pendidikan, dan pe-

ngelolaan sumber daya alam. Jumlah yang akan dikonversikan tersebut masih belum ditentukan, namun utang Indonesia kepada Perancis dan Jerman masing-masing berjumlah sekitar US\$1,6 juta dan US\$0,9 juta. Akan tetapi, untuk mendapatkan dana bantuan ini Indonesia harus memenuhi syarat berupa penyediaan dana imbalan sebesar 20-30 persen.

Kendati pertemuan Paris Club yang terakhir sedikit meringankan beban pemerintah dalam memenuhi kewajiban pembayaran utangnya kepada para kreditur resmi, namun kewajiban pembayaran utang pemerintah masih sangat besar khususnya kepada para kreditur swasta, baik dalam negeri maupun luar negeri. Sesuai dengan perlakuan yang sama antara utang kepada kreditur resmi maupun kreditur swasta, maka setiap penjadwalan kembali utang kepada kreditur resmi seharusnya berlaku pula untuk utang kepada kreditur swasta. Pemerintah ingin agar syarat-syarat penjadwalan ulang yang ditetapkan tidak berlaku untuk utang kepada kreditur swasta. Akan tetapi, pemerintah gagal mendapatkan dispensasi semacam itu di dalam perundingan. Ini berarti bahwa obligasi US\$ pemerintah yang dijual di Bursa Saham New York—disebut sebagai *Yankee Bonds*—senilai US\$400 juta, dan skema penjaminan pemerintah untuk sektor perbankan nasional senilai US\$6 milyar berdasarkan Kesepakatan Frankfurt, juga akan dijadwalkan kembali melalui pertemuan London Club.

Menyusul hasil pertemuan Paris Club, pertemuan London Club juga ba-

ru-baru ini sepakat untuk menjadwalkan kembali utang luar negeri Indonesia senilai US\$1,2 milyar dan Yen 6,5 milyar, serta memperpanjang tanggal jatuh tempo pinjaman hingga lebih dari 17 tahun. Karena keberhasilan ini, maka peringkat *Standard and Poor's* (S&P) untuk utang luar negeri jangka panjang Indonesia baru-baru ini telah naik dari "*Selective Default* (SD)" menjadi "*CCC*", dan untuk utang jangka pendek meningkat dari "*SD*" menjadi "*C*". Penuilis berkeyakinan bahwa perbaikan peringkat utang Indonesia itu bukan semata-mata disebabkan oleh keberhasilan yang dicapai dalam pertemuan London Club, melainkan juga karena adanya rencana pemerintah untuk merestrukturisasi (*reprofiling*) obligasi yang telah diterbitkannya.

Selain penjadwalan kembali pembayaran utang, strategi lain yang dapat diterapkan adalah dengan memperlonggar syarat-syarat pinjaman. Kesepakatan Paris Club, yang menjadwalkan kembali pembayaran utang dengan tingkat suku bunga lebih rendah daripada tingkat suku bunga pasar, sebenarnya juga memperlonggar utang pemerintah yang masih harus dibayar. Lebih lanjut, karena pendapatan per kapita Indonesia telah merosot pada tahun 1998, Bank Dunia juga telah menambah porsi pemberian pinjamannya dengan syarat-syarat yang lebih longgar atau IDA. ADB pun telah menambah porsi pinjamannya dalam bentuk pinjaman ADF, yang juga mempunyai syarat-syarat lebih longgar.

Penjadwalan kembali pembayaran utang dan peningkatan kelonggaran

syarat-syarat pinjaman sangatlah penting guna mengurangi beban APBN, dan oleh karena itu tidak begitu perlu mengurangi pengeluaran anggaran untuk kepentingan sosial dan investasi sumber daya manusia hingga tercapainya pemulihan ekonomi yang berkelanjutan.

Mekanisme Lain Bagi Penyelesaian Utang

Pendekatan lebih radikal dilontarkan oleh beberapa LSM/Ornop, di mana salah satunya adalah *Indonesian Forum for International Development* (INFID). Pada intinya, pendekatan tersebut berupa klaim bahwa sebagian besar utang pemerintah Indonesia merupakan "utang bermasalah" (*odious debt*) dan oleh karena itu tidak absah. Berdasarkan hukum internasional, "utang bermasalah" didefinisikan sebagai utang yang dihimpun oleh pemerintahan otoriter yang tidak mewakili kepentingan rakyat, dan digunakan untuk menindas rakyat.

Yang menjadi perdebatan sehubungan dengan pendekatan ini adalah bagaimana meyakinkan pihak pemberi pinjaman dan kreditur bahwa pinjaman yang diberikan kepada rezim otoriter Soeharto tidak digunakan untuk melayani kepentingan rakyat dan hanya menguntungkan para pejabat pemerintah serta kroni-kroni bisnisnya. Oleh karena itu, pinjaman ini menjadi beban pembayaran kembali yang tidak adil bagi Indonesia, terutama mengingat bahwa saat ini Indonesia memiliki pemerintahan baru yang dipilih secara demokratis. Mereka secara spesifik menuju-

kan argumennya kepada bank-bank pembangunan multilateral, seperti misalnya Bank Dunia, dengan menyatakan bahwa sebagian dana pinjaman yang diberikan kepada rezim Soeharto telah dikorupsi dengan sepengetahuan Bank Dunia. Karena Bank Dunia mempunyai mandat yang diatur dalam UU untuk menjamin bahwa pinjaman yang diberikannya digunakan sesuai dengan tujuan pemberiannya, maka Bank Dunia juga dapat dikenakan tuduhan kriminal. Oleh karena itu, harus diadakan arbitrase mengenai "utang bermasalah" guna menentukan keabsahan dari pinjaman masa lalu tersebut. Barangkali saja, pembayaran kembali atas "utang bermasalah" tersebut dapat dibatalkan dan dengan demikian dihapusbukukan.

Yang menjadi persoalan utama dari pendekatan ini adalah kemungkinan pelaksanaannya. Sejauh ini, hampir tidak ada dukungan dari dunia internasional terhadap pendekatan ini. *Pertama*, karena pendekatan ini bersifat menyerang bagian inti dari sistem keuangan. Jika Bank Dunia dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya harus menghapusbukukan "utang bermasalah", maka peringkat kredit mereka yang tergolong "AAA" terancam anjlok dan bisa jadi lembaga-lembaga ini mengalami kebangkrutan. Selain itu, hal tersebut juga hampir tak pernah digugat dalam hukum internasional – dan tidak ada mekanisme hukum yang jelas dan kuat yang memungkinkan pelaksanaan strategi ini. Pada kenyataannya, hanya lembaga internasional semacam Bank Dunia dan IMF saja yang dapat menolong suatu negara untuk keluar dari krisis

man, dilaporkan bersedia mengurangi jumlah pinjaman bilateral Indonesia melalui skema DNS.

Mengelola Utang Dalam Negeri

Tujuan umum pengelolaan utang adalah meminimalkan biaya pembayaran utang dari tahun ke tahun, baik utang pokok maupun bunganya, dengan risiko tertentu. Oleh karena itu, strategi pengelolaan utang terkait dengan upaya menyeimbangkan antara risiko dan biaya, antara pembayaran saat ini dan di masa depan, dan antara pembayaran utang pokok dan bunga pinjaman. Persoalan paling mendesak yang dihadapi dalam rangka pengelolaan utang Indonesia adalah tanggal jatuh tempo obligasi pemerintah yang tidak seimbang, di mana sebagian besar obligasi tersebut akan jatuh tempo tahun 2004-2009. Pasar obligasi yang belum berkembang akan membuat pemerintah harus menanggung biaya yang lebih mahal guna membayar kembali obligasinya selama kurun waktu tersebut di atas dan oleh karena itu perlu dilakukan upaya-upaya khusus guna merestrukturisasi tanggal jatuh tempo obligasi tersebut dengan berorientasi kepada pasar. Walaupun langkah restrukturisasi tanggal ~~jatuh tempo~~ jatuh tempo obligasi pemerintah sangat diperlukan sekarang ini, namun langkah tersebut bukan merupakan solusi terbaik dalam mengurangi beban pembayaran utang dari tahun ke tahun karena beban pembayaran bunga tampaknya akan meningkat dan itulah sesungguhnya yang menjadi masalahnya. Restrukturisasi tang-

gal jatuh tempo obligasi hanyalah sekedar menunda munculnya persoalan tersebut di atas. Solusi terbaik bagi pengelolaan utang dalam negeri seyogyanya mencakup. Antara lain, pengembangan pasar obligasi yang berfungsi dengan baik serta pembentukan badan pengelola utang yang efektif.

Restrukturisasi Jangka Waktu Jatuh Tempo Obligasi Pemerintah

Pemerintah Indonesia telah mengumumkan akan segera merestrukturisasi obligasi pemerintah yang kini dipegang oleh beberapa bank, dimulai dari obligasi yang jatuh tempo pada tahun 2004. Gagasan utama dari upaya restrukturisasi ini adalah mengganti obligasi rekap jangka pendek dengan obligasi jangka panjang melalui fasilitas *swap*. Mula-mula, tawaran *swap* ini akan digunakan untuk mengganti obligasi rekap yang dipegang oleh bank-bank BUMN, seperti Bank Mandiri, Bank BNI, Bank Rakyat Indonesia, dan Bank Tabungan Negara. Pada tahap selanjutnya, tawaran *swap* tersebut akan diperluas hingga mencakup bank-bank lain yang telah diambil alih (BTO) oleh pemerintah. Bank-bank pemerintah maupun swasta yang telah diambil alih pemerintah itu memiliki sekitar 75 persen dari total obligasi rekap pemerintah, dan hampir semua obligasi tersebut belum diperdagangkan di pasar obligasi.

Dengan merestrukturisasi jangka waktu jatuh tempo obligasi yang diterbitkan, pemerintah dapat memper-

barui jangka waktu jatuh tempo obligasi, memperpanjang jangka waktu jatuh tempo tersebut, sehingga dapat terhindar dari beban pembayaran utang yang sangat berat pada tahun 2004-2009. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, sejumlah besar obligasi pemerintah akan jatuh tempo antara tahun 2004 dan 2009 dan hal ini perlu dikelola secara tepat guna mencegah timbulnya persoalan-persoalan yang tidak diharapkan terhadap keseimbangan fiskal pemerintah, yang juga dijuduli sebagai "bom waktu fiskal". Bila tidak dilakukan restrukturisasi jangka waktu jatuh tempo obligasi, pembayaran utang pokok obligasi saja akan mencapai lebih dari Rp. 400 triliun selama kurun waktu enam tahun tersebut. Dengan mengubah sebagian obligasi yang akan jatuh tempo itu menjadi obligasi yang jangka waktu jatuh temponya lebih lama, maka total pembayaran utang pokok dapat sangat berkurang.

Pemerintah masih belum menentukan skema mana yang benar-benar akan diterapkan dalam mengelola utang dalam negerinya. Apa pun keputusan yang akan diambilnya, ada dua faktor penting yang perlu dipertimbangkan. Faktor *pertama* adalah kesehatan sektor perbankan. Dengan mengganti obligasi yang telah ada dengan obligasi lainnya, apakah aset dari bank-bank rekap akan terpengaruh? Oleh karena itu, skema yang akan diambil tersebut hendaknya mampu menjamin bahwa kesehatan bank-bank tersebut tidak dapat ditawar-tawar lagi. Dalam hal ini, pemerintah perlu terlebih dulu memutuskan jenis sektor perbankan mana yang di-

harapkan berkembang di masa depan. Sebagian orang berpendapat, berdasarkan jumlah penabung, bahwa Indonesia hanya memerlukan kurang dari 30 bank saja. Ini menyiratkan perlunya restrukturisasi lanjutan sektor perbankan melalui *merger* dan akuisisi bank-bank yang ada sehingga jumlah bank-bank tersebut menjadi berkurang.

Faktor *kedua* yang perlu dipertimbangkan adalah tidak adanya pasar obligasi dalam negeri yang efisien. Ini akan menyulitkan kita dalam memprediksi penilaian publik terhadap obligasi yang baru tersebut. Tambahan pula, pasar obligasi yang efisien diperlukan guna memastikan bahwa nilai obligasi tersebut tidak terlalu rendah. Tanpa pasar obligasi yang efisien semacam itu, maka pemegang obligasi yang ingin menjual obligasinya itu kepada pihak ketiga akan mengalami kesulitan (dan mungkin harus menanggung biaya lebih besar). Ini terutama berlaku untuk jenis *perpetual bonds*.

Keputusan untuk merestrukturisasi jangka waktu jatuh tempo obligasi haruslah mendapat persetujuan dari DPR. Dengan restrukturisasi obligasi, risiko ledakan fiskal tahun 2004 dan tahun-tahun berikutnya akan menjadi jauh berkurang. Tetapi selalu ada pertukaran antara risiko dan biaya pengelolaan obligasi. Biaya pengelolaan obligasi akan meningkat karena pemerintah menunda pembayaran pokok obligasi, dan oleh karena itu harus membayar bunga untuk jangka waktu yang lebih panjang.

Pengembangan Pasar Obligasi Dalam Negeri

Pengembangan pasar obligasi yang giat dan likuid diperlukan guna mengurangi beban pemerintah dalam mengelola pembayaran kembali utang di masa depan dan menciptakan sumber pembiayaan jangka panjang lain bagi pembangunan negara ini. Di samping itu, keberadaan pasar obligasi yang likuid menciptakan instrumen moneter lain bagi Bank Indonesia dalam menjalankan kebijakan moneter. Sayangnya, pasar obligasi yang ada saat ini masih belum berkembang dengan baik, dan pemerintah harus berlomba dengan waktu guna mengembangkan pasar obligasi yang efektif dan efisien sebelum sejumlah besar obligasi mengalami jatuh tempo pada tahun 2004.

Sejak 1 Februari 2000, obligasi berbunga tetap dan mengambang telah mulai diperdagangkan, tetapi volume transaksinya masih rendah. Pada bulan Juni 2001, total transaksi kumulatif obligasi pemerintah di pasar obligasi mencapai sekitar Rp. 56 triliun, yang berarti baru mencakup sekitar seperdelapan persen dari total obligasi rekap yang diterbitkan. Mayoritas investor masih sistem perbankan itu sendiri, yang mencakup sekitar 75 persen terhadap total nilai obligasi yang diperdagangkan. Fakta bahwa pasar obligasi masih belum giat dan meluas membuat obligasi menjadi instrumen yang kurang likuid.

Kenaikan tingkat suku bunga sejak akhir tahun 2000 makin memperburuk keadaan karena membuat harga obligasi menjadi merosot tajam. Tingkat diskonto

berkisar antara 10 persen hingga 25 persen karena tingkat suku bunga yang berlaku mencapai sekitar 10 hingga 25 persen lebih tinggi daripada tingkat bunga kupon. Akibatnya, pihak penjual obligasi mengalami kerugian. Bank-bank enggan menjual obligasi mereka agar terhindar dari kerugian, dan oleh karena itu mereka masih mengandalkan pasar uang antarbank guna memenuhi kebutuhan likuiditas mereka. Sesungguhnya obligasi dipandang sebagai aset bebas risiko yang dipegang oleh bank-bank, dan bank-bank tersebut tidak bersedia menjual obligasi mereka secara merugi karena menghadapi risiko turunnya rasio kecukupan modal (CAR) mereka. Tetapi bank-bank tidak berusaha menghimpun dana tunai dari nasabah ataupun menyalurkan kredit guna memperoleh laba karena mereka dapat tetap menyalurkan dana mereka ke dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia) dan menikmati jaminan penuh dari pemerintah, baik dari sisi aktiva maupun sisi passiva. Dengan banyaknya *moral hazard* di dalam sistem perbankan, serta ditambah lagi dengan adanya dana penjaminan penuh dari pemerintah, maka perkembangan pasar obligasi diperkirakan akan berjalan lamban.

Perkembangan pasar obligasi juga terhambat akibat kurangnya prasarana yang ada. Tidak ada dasar hukum yang kuat guna melindungi investor dari risiko gagal bayar serta kurangnya informasi mengenai aturan dan perundang-undangan yang mengatur tentang penjualan obligasi pemerintah. RUU tentang utang pemerintah dan RUU tentang pembiayaan pemerintah belum di-

setujui dan disahkan oleh DPR kendati kedua RUU tersebut telah diajukan lebih dari setahun yang lalu, yaitu sejak bulan November 2001. Pemerintah telah membentuk badan pengelola utang, namun hingga kini masih lemah, tidak terkoordinasi, dan kekurangan sumber daya (lihat pembahasan tentang Badan Pengelola Utang di bagian berikutnya).

Perkembangan pasar obligasi telah menjadi lebih aktif sejak awal tahun 2002, khususnya ketika Bank Indonesia mulai menurunkan tingkat suku bunga deposito. Pada pertengahan tahun 2002, harga beberapa obligasi yang diperdagangkan, khususnya yang memiliki tingkat bunga kupon sebesar 16 persen, mencapai rekor tertinggi sebesar 102. Volume transaksi setiap bulannya juga meningkat dari sekitar Rp. 4 triliun pada bulan Oktober 2001 menjadi sekitar Rp. 10 triliun pada bulan Mei 2002. Data terbaru untuk bulan Juni 2002 menunjukkan bahwa jumlah obligasi rekap yang tidak lagi dimiliki oleh bank-bank rekap mencapai Rp. 47 triliun atau sekitar 11 persen terhadap total obligasi rekap yang diterbitkan pemerintah. Akan tetapi, sistem perbankan masih menjadi pemain utama di pasar obligasi karena lebih dari Rp. 24 triliun dari jumlah Rp. 47 triliun tadi dikuasai oleh bank-bank non-rekap.⁹

⁹ Centre for Government Bond Management (2002). "Domestic Debt Management: Issues and Policy Framework". Makalah Seminar, 22 Juli 2002.

Pembentukan Badan Pengelola Utang yang Efisien

Rencana untuk membentuk badan pengelola utang yang komprehensif dan terkoordinasi telah ditetapkan dalam *Letter of Intent* (LoI) IMF sejak tahun 2000. Dua tahun telah berlalu, dan hingga kini badan pengelola utang yang komprehensif, efektif dan efisien tersebut belum berdiri. Kendala pertamanya tentulah tidak adanya dasar hukum bagi pembentukan lembaga tersebut. Ada banyak UU yang perlu dibuat ataupun diamandemen guna memberikan dasar hukum yang kokoh bagi pembentukan badan pengelola utang. UU yang paling utama adalah UU tentang utang pemerintah, yang mengatur tentang penerbitan dan pembayaran obligasi, pasar obligasi berikut kegiatan-kegiatan terkaitnya, serta mekanisme penyelesaian sengketa. UU lainnya, yang juga masih dalam taraf penyusunan, adalah UU tentang pembiayaan pemerintah yang memberikan dasar hukum bagi pembiayaan sektor pemerintah termasuk peraturan pemerintah tentang utang luar negeri. Pemerintah dan DPR juga harus memastikan bahwa UU baru tentang pengawasan sektor keuangan serta amandemen UU Bank Indonesia akan sejalan dengan UU yang mengatur tentang pengelolaan utang pemerintah. Kemajuan yang dicapai DPR sangatlah lambat, dan tidak ada kejelasan bahwa dasar hukum yang kokoh guna mendukung langkah pengelolaan utang pemerintah dapat segera terbentuk.

Kendala lainnya adalah struktur kelembagaan, di mana saat ini ada dua

divisi setingkat eselon dua di lingkungan Departemen Keuangan yang masing-masing bertugas mengelola utang luar negeri dan utang dalam negeri. Ada kebutuhan yang mendesak untuk memberikan kekuasaan yang lebih besar dan koordinasi yang lebih baik terhadap kedua divisi ini, dengan menggabungkan keduanya menjadi divisi setingkat eselon satu yang bertugas mengelola utang luar negeri maupun utang dalam negeri secara komprehensif. Masalah kelembagaan lain yang dihadapi menyangkut hubungan antara badan pengelola utang di lingkungan Departemen Keuangan dengan badan sejenis di lingkungan Bank Indonesia, yang lebih berpengalaman dalam mengelola utang luar negeri. Bank Indonesia seyogyanya memberikan dukungan kelembagaan yang sangat diperlukan oleh badan pengelola utang tersebut, seperti misalnya saling bertukar informasi, penilaian, dan strategi. Bank Indonesia juga dapat mendukung tugas badan pengelola utang dalam melaksanakan pelaksanaan, registrasi, dan penyelesaian obligasi pemerintah, pembentukan pasar lelang untuk barang-barang yang disita dari debitur, dan lain-lain. Akan tetapi hubungan antara Menteri Keuangan dan Bank Indonesia sejauh ini sangat tidak kondusif bagi kerja sama di atas karena adanya berbagai perselisihan menyangkut pemecahan kasus BLBI, usulan UU tentang wewenang pengawasan keuangan, amandemen UU Bank Indonesia, dan lain sebagainya.

Dasar hukum yang lemah serta pendirian lembaga yang kurang terkoordinasi menunjukkan bahwa mandat, pe-

ran dan tanggung jawab badan pengelola utang yang ada sama sekali tidak jelas. Pada dasarnya, dasar hukum bagi suatu lembaga tertentu, misalnya, untuk meminjam, untuk menarik pinjaman baru, untuk melakukan investasi, serta untuk bertransaksi atas nama pemerintah, adalah peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah ini terlalu lemah mengingat adanya ketentuan tentang independensi Bank Indonesia dewasa ini dan independensi lembaga pengawas keuangan di masa mendatang. Selain dari Bank Indonesia dan lembaga pengawas keuangan, badan pengelola utang juga memerlukan dukungan dari berbagai institusi lainnya, seperti BPPN, Satuan Tugas Prakarsa Jakarta, dan penyedia jasa asuransi deposito. Tanpa mandat dan tanggung jawab yang jelas, pengelolaan utang dapat menjadi kacau-balau dan menyebabkan kegagalan koordinasi antara strategi pengelolaan utang, kebijakan moneter, dan kebijakan fiskal.

Di samping dasar kelembagaan yang lemah, kebutuhan mendesak lainnya adalah transparansi pemerintah dalam hal strategi dan tujuan pengelolaan utang. Seperti halnya yang dilakukan di banyak negara, tujuan umum dari pengelolaan utang adalah untuk meminimumkan biaya pelunasan utang dengan tingkat risiko tertentu. Namun, di samping hal tersebut di atas, diperlukan pula transparansi pemerintah yang terkait dengan pengukuran serta pengelolaan biaya dan risiko, peraturan dan prosedur pengelolaan utang, yang meliputi distribusi, lelang, penawaran, pemberian lisensi kepada penyalur, mekanisme

penyelesaian, dan lain-lain. Pemerintah hendaknya menerbitkan informasi tentang stok dan arus utang di masa lalu, kini, dan di masa depan, yang meliputi tentang komposisi, struktur jatuh tempo, dan kurva hasil (*yield curve*).

KEMAMPUAN MENANGGUNG BEBAN UTANG DALAM JANGKA PANJANG

Bagi negara dengan beban utang yang sangat besar, salah satu syarat penting agar negara itu mampu menanggung beban utangnya dalam jangka panjang adalah penurunan rasio utang terhadap PDB. Oleh karena itu, pertanyaan yang penting untuk diajukan adalah bagaimana cara kita mengelola utang, baik utang luar negeri maupun utang dalam negeri, guna menjamin bahwa pertumbuhan jumlah utang dari tahun ke tahun selalu lebih kecil daripada pertumbuhan PDB. Perubahan stok utang dari tahun ke tahun sangat dipengaruhi oleh banyak faktor.¹⁰ *Pertama*, selisih antara tingkat suku bunga nominal dan pertumbuhan PDB nominal harus cukup rendah karena kalau tidak maka pertumbuhan stok utang akan lebih cepat daripada pertumbuhan PDB. *Kedua*, surplus pokok APBN, yakni penerimaan dikurangi dengan pengeluaran sebelum pembayaran bunga, harus cukup tinggi guna menja-

¹⁰ Bentuk persamaan sederhananya adalah: perubahan jumlah utang = (i-g) utang - surplus pokok APBN - penerimaan modal + kebocoran baru di luar APBN; di mana i = tingkat suku bunga nominal, g = pertumbuhan PDB nominal. Lihat World Bank (2000).

min bahwa sesudah membayar bunga pinjaman, masih tersedia cukup sumber dana untuk melunasi utang pokoknya. Surplus pokok APBN yang sangat besar, misalnya 3 persen terhadap PDB atau lebih, akan menyediakan sumber dana yang cukup bagi pemerintah dalam membayar utang pokok sehingga stok utang dapat berkurang dari tahun ke tahun. *Ketiga*, penerimaan modal tambahan, seperti misalnya sumber dana pemerintah yang berasal dari penjualan aset dan privatisasi, akan berperan penting dalam mengurangi stok utang. *Keempat*, tidak adanya kebocoran dana non-budgeter yang baru, atau tidak adanya utang baru yang "menakjubkan", sangatlah penting guna menjamin bahwa tidak akan ada utang tambahan yang tidak perlu. Mungkin akan ada tambahan utang di masa mendatang, namun utang baru tersebut hanyalah merupakan bagian dari program pembiayaan guna membiayai utang lama.

Bagian pembahasan ini akan menyajikan prakiraan stok utang terhadap PDB hingga tahun 2010 berdasarkan beberapa skenario pemulihan ekonomi yang berbeda seperti misalnya pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan depresiasi nilai kurs valuta asing. *Pertama-tama*, ada asumsi-asumsi pokok yang berlaku sama di tiap skenario. Asumsi-asumsi pokok itu menetapkan bahwa tidak akan ada utang baru yang tidak diantisipasi sebelumnya serta keberadaan pasar obligasi yang berfungsi dengan baik di mana obligasi yang jatuh tempo dapat dibiayai dengan menerbitkan obligasi lainnya. Berkenaan dengan defisit APBN, prakiraan tersebut

mengasumsikan defisit APBN yang terus-menerus turun dari sekitar 3,7 persen terhadap PDB tahun 2001 menjadi anggaran berimbang tahun 2008, dan kemudian terjadi surplus pokok APBN sebesar minimal 3 persen per tahun hingga tahun 2010.¹¹ Dari Paris Club, Indonesia diasumsikan menerima penjadwalan kembali utang sebesar US\$3 milyar/tahun hingga tahun 2005, dan mengupayakan pinjaman baru dari CGI sebesar kira-kira US\$4,5 milyar per tahun sejak tahun 2003 hingga 2010. Tingkat suku bunga riil dalam negeri diasumsikan sebesar 3,5 persen per tahun,¹² dan tingkat bunga utang luar negeri diasumsikan konstan sebesar 5 persen per tahun. Total hasil privatisasi dan penjualan aset BPPN diproyeksikan mencapai Rp. 100 triliun bila dihitung secara kumulatif hingga tahun 2003. Asumsi-asumsi implisit lainnya meliputi pasar obligasi dalam negeri yang berfungsi dengan baik yang membuka peluang bagi pembayaran obligasi yang telah jatuh tempo dengan menerbitkan surat utang lain di dalam pasar, tim pengelola utang yang terkoordinasi dengan baik, serta tidak adanya kebocoran dana non-budgeter yang tidak diantisipasi sebelumnya.

Berdasarkan asumsi-asumsi pokok tersebut di atas, maka disusun *skenario pertama* yang berupa skenario "per-

¹¹ Surplus pokok APBN = Penerimaan dalam negeri – (Pengeluaran setelah dikurangi dengan pembayaran bunga).

¹² Tingkat suku bunga nominal dihitung berdasarkan laju inflasi ditambah dengan 3,5 persen.

tumbuhan ekonomi pesat-inflasi rendah", yang mengasumsikan bahwa pertumbuhan ekonomi berangsur-angsur meningkat dari 4 persen tahun 2003 menjadi 6 persen tahun 2005 dan kemudian mencapai angka tertingginya sebesar 7,5 persen tahun 2008 serta tahun-tahun berikutnya. Berbagai variabel moneter juga diasumsikan stabil, dengan angka inflasi yang turun secara bertahap dari 9 persen tahun 2002 menjadi 6 persen tahun 2005 serta tahun-tahun berikutnya. Kondisi moneter yang stabil juga berarti bahwa nilai kurs riil diasumsikan konstan selama periode yang sama. Berdasarkan asumsi-asumsi yang optimistis ini, hasil simulasi menunjukkan bahwa rasio utang/PDB akan turun dari sekitar 95 persen tahun 2001 menjadi sekitar 45 persen tahun 2010. Hasil yang diperoleh dalam tulisan ini tampak lebih optimistis dibandingkan dengan hasil yang dicapai dalam Feridhanusetyawan (2002) di mana rasio utang/PDB hanya dapat turun menjadi 50 persen saja tahun 2010.¹³

Skenario kedua adalah "pertumbuhan lambat-inflasi lambat" yang mengasumsikan pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat dan konstan sebesar 3,5

persen sejak tahun 2003 hingga 2010. Tetapi serupa dengan skenario yang pertama, variabel-variabel utama moneter diasumsikan stabil dan mengikuti kecenderungan yang sama seperti pada skenario pertama di mana inflasi menurun hingga mencapai 6 persen tahun 2005 serta tahun-tahun berikutnya dan depresiasi nilai kurs valuta asing yang juga konstan. Hasil simulasi berdasarkan skenario kedua menunjukkan bahwa rasio utang/PDB akan turun dari 95 persen tahun 2001 menjadi sekitar 53 persen tahun 2010.

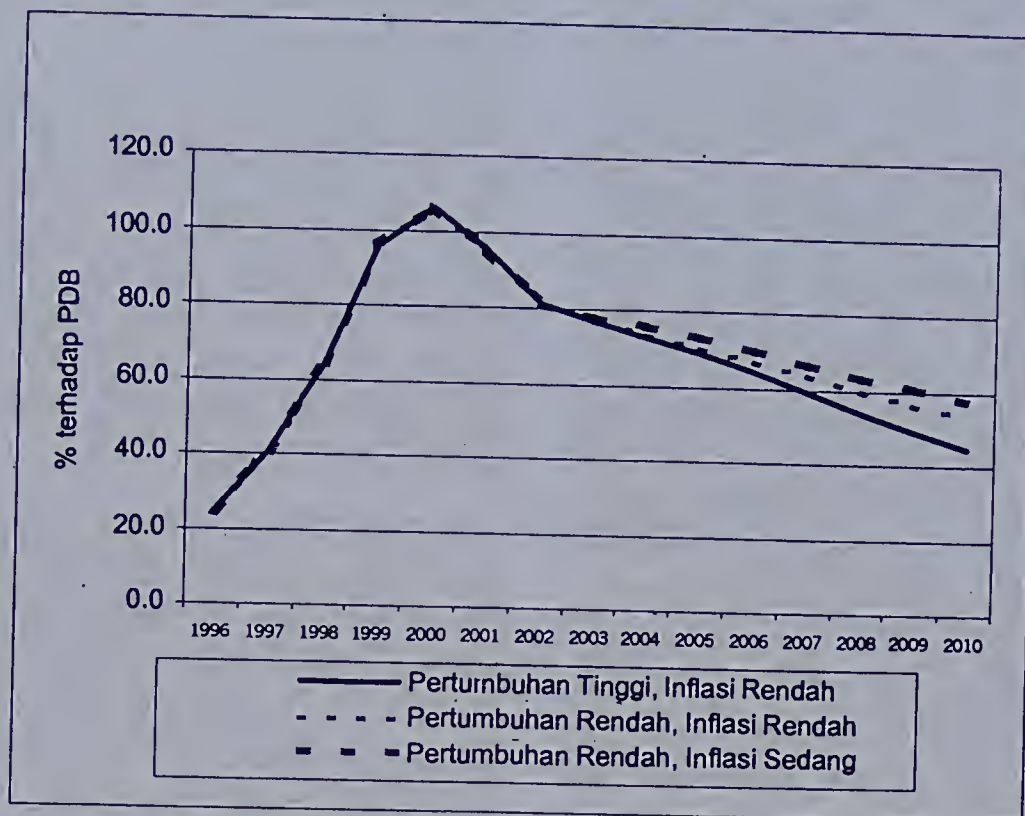
Skenario ketiga disebut sebagai skenario "pertumbuhan lambat-inflasi sedang". Skenario ini masih mempertahankan asumsi pertumbuhan ekonomi sebesar 3,5 persen per tahun, namun mengasumsikan angka inflasi tahunan yang lebih tinggi, yaitu sebesar 9 persen sejak tahun 2002 sampai 2010. Skenario ini juga mengasumsikan bahwa mata uang terdepresiasi secara riil sebesar 3 persen per tahun mulai tahun 2003 dan seterusnya. Berdasarkan skenario ini, rasio utang/PDB akan turun menjadi sekitar 58 persen tahun 2010.

Grafik 3 mengilustrasikan rasio utang/PDB sejak tahun 2002 sampai 2010 yang dihitung berdasarkan ketiga skenario yang berbeda, dan menunjukkan bahwa penurunan terbesar angka rasio utang/PDB berasal dari skenario pertama di mana terdapat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan inflasi yang rendah. Grafik 4 mengilustrasikan tentang komposisi utang luar negeri dan utang dalam negeri berdasarkan skenario kedua, yang dalam si-

¹³ Kondisi ekonomi makro yang aktual tahun 2002 tampak lebih baik daripada kondisi yang diasumsikan dalam Feridhanusetyawan (2002) menyangkut prakiraan tentang kemampuan menanggung beban utang dalam jangka panjang. Lihat Feridhanusetyawan, Tubagus (2002) "Escaping the Debt Trap" dalam *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, disunting oleh M. Hadi Soesastro, Anthony L. Smith dan Han Mui Ling, Singapore: ISEAS, 2002.

Grafik 3

RASIO UTANG/PDB MENURUT BEBERAPA SKENARIO PEMULIHAN EKONOMI YANG BERBEDA



tuasi seperti sekarang ini, tampak paling realistis dalam menggambarkan kondisi yang mungkin terjadi di Indonesia. Hasil ini serupa dengan hasil simulasi yang dilakukan oleh Bank Dunia (World Bank, 2001) yang menunjukkan bahwa rasio utang/PDB akan turun dari sekitar 100 persen tahun 2001 menjadi sekitar 50 persen tahun 2010.¹⁴

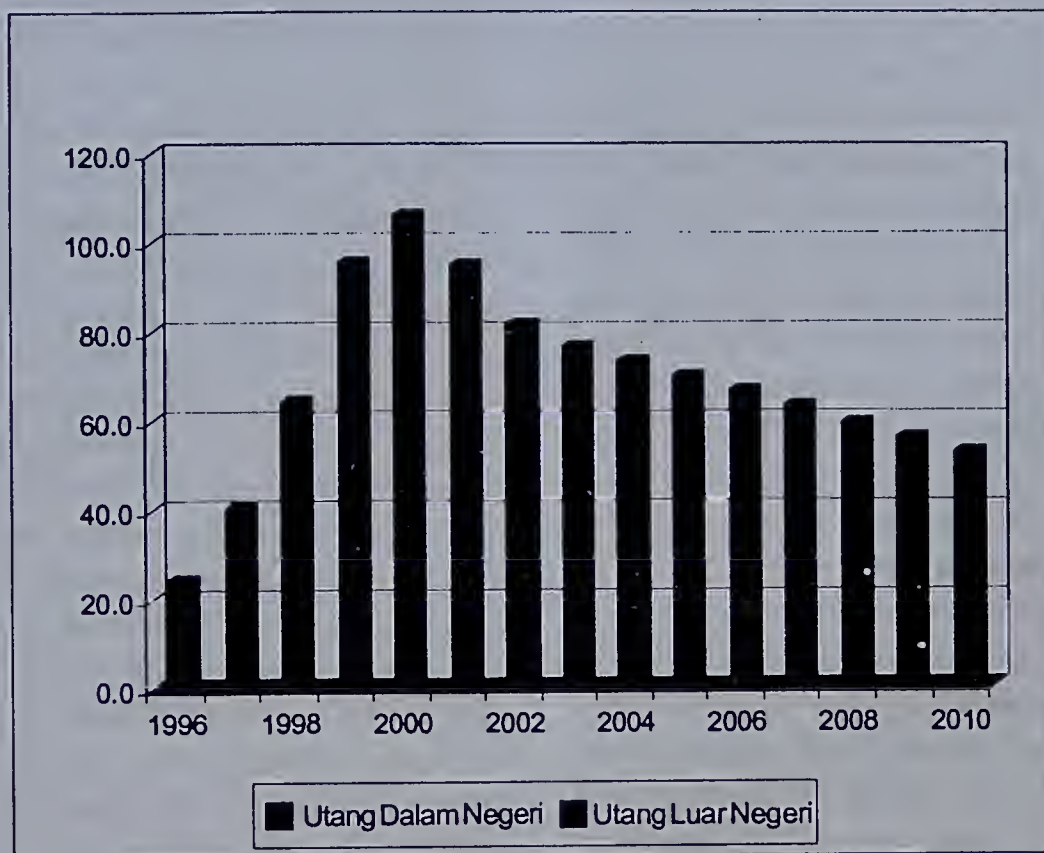
¹⁴ Hasil simulasi Bank Dunia mengasumsikan pertumbuhan PDB tahunan sebesar minimal 4 persen hingga tahun 2010; surplus pokok APBN sebesar 3 persen terhadap PDB, laju inflasi sebesar 5 persen, tingkat suku bunga sebesar 13 persen dan nilai kurs riil efektif yang konstan. Simulasi tersebut juga mengasumsikan penerimaan yang diperoleh dari penjualan aset sebesar kira-kira 6 persen terhadap PDB bila dihitung secara kumulatif selama 6 tahun, serta tidak adanya kebocoran

Hasil yang diperoleh dari berbagai simulasi menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang pesat merupakan faktor yang sangat penting guna menurunkan rasio utang/PDB dari tahun ke tahun karena semakin tinggi pertumbuhan PDB maka akan semakin rendah pertumbuhan rasio utang/PDB. Namun dampak yang ditimbulkan oleh pertumbuhan PDB jelas melampaui perhitungan matematika, karena pertumbuhan PDB yang lebih tinggi berarti peningkatan pendapatan secara pesat dari tahun ke tahun sehingga menye-

dana non-budgeter yang tidak diantisipasi sebelumnya. Lihat World Bank (2001) "The Imperative for Reform." Ikhtisar untuk the Consultative Group on Indonesia, World Bank Report number 23093-IND, 2 November 2001.

Grafik 4

KOMPOSISI UTANG BERDASARKAN SKENARIO
PERTUMBUHAN LAMBAT DAN INFLASI RENDAH



babkan makin tingginya penerimaan dalam negeri dan makin kecilnya defisit APBN. Faktor kedua yang tak kalah penting adalah nilai kurs valuta asing. Depresiasi yang sangat cepat akan dengan mudah mendongkrak beban utang luar negeri, dan pada kenyataannya depresiasi mata uang secara besar-besaran yang terjadi semenjak krisis ekonomi telah menjadi salah satu faktor terhadap melonjaknya jumlah utang Indonesia tahun 1998. Mata uang yang kuat mensyaratkan adanya tingkat kepercayaan yang tinggi di negara yang bersangkutan, arus masuk modal dalam jumlah yang cukup besar, dan yang terpenting adalah variabel-variabel utama moneter yang terkendali. La-

ju inflasi yang lebih rendah juga diperlukan guna menjamin beban pembayaran bunga yang lebih rendah pula, dan faktor tersebut sangat penting guna menunjang perkembangan pasar obligasi dalam negeri. Tetapi kita juga mengenal efek dorongan (*crowding-out effect*) dari inflasi karena laju inflasi yang lebih tinggi juga dapat mendorong pertumbuhan PDB nominal secara pesat, yang pada gilirannya membuat pertumbuhan rasio utang/PDB menjadi lebih rendah.

Pada ketiga skenario di atas, rasio utang/PDB diprediksikan menurun dari tahun ke tahun, yang berarti bahwa pemerintah sebenarnya mampu menang-

gung beban utangnya dalam jangka panjang. Tetapi kemampuan menanggung beban utang dalam jangka panjang mensyaratkan beberapa asumsi, yang beberapa di antaranya sangat kuat pengaruhnya, dan masih harus dibuktikan apakah asumsi-asumsi yang berpengaruh kuat tersebut dapat terpenuhi.

Perhitungan angka-angka di atas mengasumsikan adanya pasar obligasi sekunder yang berfungsi dengan baik, di mana obligasi dapat diperdagangkan secara efisien dan membuka peluang bagi pemerintah untuk menebus kembali obligasi yang telah jatuh tempo dengan menerbitkan obligasi lain. Perkembangan pasar obligasi mensyaratkan dukungan hukum dan kelembagaan, seperti misalnya UU tentang obligasi, yang masih harus disusun dan disahkan. Selain itu ada persyaratan implisit bahwa penerimaan dalam negeri pemerintah harus meningkat cukup pesat agar surplus pokok APBN dapat bertahan minimal sebesar 3 persen terhadap PDB setiap tahunnya selama kurun waktu 10 tahun mendatang. Guna menghasilkan surplus APBN, pemerintah harus meningkatkan penerimaan dengan memperbaiki administrasi perpajakan, kebijakan perpajakan, dan peningkatan efisiensi BUMN. Pemerintah juga harus mengurangi pengeluaran dengan mengurangi subsidi dan pengendalian harga. Syarat utama yang diperlukan guna mempertahankan surplus APBN yang lebih besar adalah pertumbuhan ekonomi yang pesat.

Pemerintah juga diasumsikan mampu mencegah agar utang yang telah

ada sekarang tidak semakin membengkak dengan cara menekan kebocoran-kebocoran dana non-budgeter serta meminimalkan risiko fiskal. Program restrukturisasi perbankan yang berkepanjangan serta buruknya kinerja sistem perbankan merupakan faktor yang sangat penting terhadap makin meningkatnya utang pemerintah. Pemerintah harus memastikan bahwa program desentralisasi tidak akan menyulitkan pengelolaan anggaran dan membuka peluang bagi meningkatnya desifit APBN. Berkaitan dengan itu, pemerintah harus siap menghadapi masalah genting akibat kemungkinan macetnya pembayaran utang PLN dan Pertamina yang jumlahnya sangat besar. Persoalan keuangan di beberapa BUMN tidak pernah diperhitungkan ke dalam APBN dan oleh karena itu penanganan segala kemungkinan darurat sangatlah penting dalam jangka pendek ke depan.

Asumsi bahwa Indonesia akan mendapatkan fasilitas penjadwalan kembali utang dalam kerangka Paris Club di masa mendatang serta memperoleh pinjaman sekitar US\$4,5 milyar per tahun dari CGI mensyaratkan pemerintah untuk terus berusaha menjadwalkan kembali kewajiban utangnya menurut kaidah internasional dan berupaya mendapatkan syarat-syarat pinjaman yang selunak mungkin. Akhirnya, pemerintah perlu membentuk sebuah lembaga yang kokoh guna mengelola utang pemerintah, baik yang berupa utang luar negeri maupun utang dalam negeri. Data tentang utang kini umumnya terpilah-pilah, sementara pejabat pemerintah yang bertanggung jawab terha-

dap pengelolaan utang tersebar di berbagai instansi. Koordinasi yang lebih baik harus dikembangkan guna menciptakan suatu badan pengelola utang yang efektif dan efisien di lingkungan pemerintah.

BERBAGAI IMPLIKASI KEBIJAKAN

Krisis ekonomi telah mewariskan utang pemerintah yang sangat besar bagi Indonesia, dan persoalan paling serius yang dihadapi dalam waktu dekat ini di masa depan adalah risiko bangkrut dan gagal bayar atas utang dalam negeri. Pemerintah menghadapi berbagai tekanan dari segi APBN karena hampir semua obligasi pemerintah akan jatuh tempo pada tahun 2004-2009. Tanpa adanya pasar obligasi yang efisien serta badan pengelola utang yang efektif, pemerintah akhirnya akan dipaksa untuk membayar kembali obligasinya secara tunai, yang pada gilirannya dapat menyebabkan terjadinya "letupan fiskal". Setiap gejala gagal bayar akan dengan mudah menimbulkan kepanikan di sektor keuangan karena nilai obligasi pemerintah mencapai lebih dari 40 persen terhadap total aset sistem perbankan. Strategi untuk mencegah kebangkrutan dan mengurangi risiko gagal bayar agakny sudah jelas, yaitu restrukturisasi jangka waktu jatuh tempo obligasi dengan berorientasi kepada pasar melalui penawaran fasilitas swap. Pemerintah telah mengemukakan rencana untuk merestrukturisasi jangka waktu jatuh tempo obligasi dan masih harus dibuktikan apakah

rencana tersebut dapat dilaksanakan secara mulus tanpa terjadinya gejolak pasar.

Kendati risiko bangkrut yang akan dihadapi Indonesia pada tahun 2004 masih tinggi, perhitungan di atas kertas menyimpulkan bahwa Indonesia akan mampu mempertahankan kesanggupannya membayar utang dalam jangka panjang. Hasil simulasi pada bagian terdahulu menunjukkan bahwa Indonesia akan mampu menanggung beban utangnya dalam jangka panjang dan berhasil mengurangi rasio utang/PDB-nya menjadi sekitar 50 persen pada tahun 2010, bahkan pada skenario pertumbuhan yang lambat sekalipun. Tetapi perhitungan di atas didasarkan atas berbagai asumsi, seperti misalnya terciptanya stabilitas ekonomi makro, adanya dasar hukum dan kelembagaan yang kokoh bagi upaya pengelolaan utang dan APBN, keberadaan pasar obligasi dalam negeri yang berfungsi dengan baik, terbentuknya badan pengelola utang yang efektif dan efisien, serta syarat-syarat kelembagaan lainnya, guna menunjang daya tahan APBN dalam menanggung beban utang yang sangat besar dalam jangka panjang. Mengingat situasi yang sedang dihadapi Indonesia saat ini, agakny asumsi-asumsi tersebut dapat dikatakan terlalu optimistis. Oleh karena itu, diperlukan tanggapan yang bersifat menyeluruh dan terpadu terhadap persoalan utang yang dihadapi, dan bukan sekadar tanggapan yang bersifat *ad hoc*. Persoalan pokok yang dihadapi oleh pemerintah serta tanggapan yang mungkin dilakukan adalah sebagai berikut:

Pengelolaan Utang Secara Umum

- *Mengejar pertumbuhan tanpa utang.* Kunci untuk mengurangi utang pemerintah dan mempertahankan kesinambungan fiskal di masa mendatang adalah pertumbuhan ekonomi yang pesat. Pertumbuhan yang pesat merupakan syarat yang diperlukan guna menjamin bahwa surplus pokok APBN dapat dipertahankan dan bahkan ditingkatkan guna menopang defisit APBN. Karena adanya beban utang yang sangat besar, pemerintah tidak akan dapat lagi bertindak sebagai motor penggerak pertumbuhan. Berdasarkan pengalaman masa lalu, pengeluaran swasta mungkin akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi sebesar 3-3,5 persen, namun faktor utama yang harus dipenuhi guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi adalah pulihnya kegiatan investasi dan ekspor. Prospek bagi kegiatan ekspor tampaknya masih suram akibat terjadinya resesi global, yang berarti bahwa faktor terpenting guna menunjang pertumbuhan ekonomi yang pesat adalah investasi.
- *Mempertahankan stabilitas moneter.* Kondisi moneter yang stabil, yang ditandai oleh rendahnya laju inflasi dan stabilnya nilai kurs mata uang, sangatlah penting guna mengurangi beban utang. Inflasi yang tinggi pasti akan menyebabkan naiknya beban pembayaran bunga bagi pemerintah.
- *Meminimalkan kebocoran dan tidak membuat utang baru.* Pemerintah harus mencegah agar jumlah utang yang ada sekarang tidak semakin membengkak dengan meminimalkan kebocoran dana non-budgeter dan risiko APBN, serta menghindari utang baru.
- *Menggenjot penerimaan dalam negeri.* Ada beberapa opsi yang dapat diambil oleh pemerintah dalam menggenjot penerimaan dalam negeri. Opsi yang pertama adalah dengan memobilisasi pungutan pajak, namun tantangan utama yang dihadapi berkaitan dengan opsi ini adalah kredibilitas dari kantor pajak. Opsi kedua adalah penjualan aset sebagai bagian dari program restrukturisasi perbankan. Dalam tiga tahun terakhir ini, upaya menjual aset-aset pemerintah hampir tidak mengalami kemajuan yang berarti serta penuh dengan hambatan politis, khususnya bila harga yang dicapai jauh lebih rendah daripada nilai bukunya. Untuk itu diperlukan kemauan dan dukungan politik yang kuat, di samping juga kerangka hukum dan kelembagaan yang kokoh. Opsi ketiga adalah program privatisasi, dan sekali lagi, proses ini berjalan sangat lambat, terutama karena lemahnya kemauan dan dukungan politik.
- *Membentuk sebuah lembaga yang kokoh guna mengelola utang pemerintah, baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri.* Data tentang utang kini terpilah-pilah, sementara pejabat pemerintah yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan utang tersebar di berbagai instansi. Koordinasi yang lebih baik harus dikembangkan guna menciptakan suatu badan pe-

ngelola utang yang efektif, efisien dan terkoordinasi. Jumlah serta pengelolaan utang luar negeri maupun utang dalam negeri merupakan komponen masukan yang penting bagi perumusan kebijakan ekonomi makro. Dalam hal ini, perlu diperhatikan bahwa badan pengelola utang hendaknya memperlakukan semua jenis utang, entah itu utang luar negeri ataupun utang dalam negeri, baik yang berupa utang pemerintah maupun utang swasta, dengan pendekatan yang bersifat komprehensif dan bukannya pendekatan parsial.

- *Menyediakan dasar hukum yang kuat guna mendukung langkah pengelolaan utang.* Dasar hukum bagi pengelolaan utang di Indonesia saat ini lemah, terutama karena berbagai UU yang bersifat menunjang pengelolaan utang luar negeri maupun utang dalam negeri kini sedang disusun atau ditulis ulang. Banyak UU yang saling terkait yang perlu dibuat, seperti misalnya UU tentang utang pemerintah, UU tentang pembiayaan pemerintah yang meliputi peraturan tentang utang luar negeri pemerintah, UU baru tentang lembaga pengawas keuangan, dan amandemen terhadap UU Bank Indonesia, serta pembentukan skema asuransi deposito. Tanpa adanya dasar hukum yang kuat, tidak akan ada penugasan yang jelas mengenai peran, mandat dan tanggung jawab berbagai lembaga yang terlibat dalam pengelolaan utang, dan sebagai akibatnya, pengelolaan utang menjadi semrawut.

- *Tidak mengabaikan persoalan yang timbul sehubungan dengan utang swasta.* Utang luar negeri swasta mencakup sekitar separuh dari total utang luar negeri Indonesia, sehingga setiap kebijakan yang diambil dalam rangka mengelola utang pemerintah, menetapkan regulasi di sektor moneter, menahan tekanan terhadap neraca pembayaran, dan lain-lain tidak dapat mengabaikan dinamika utang swasta. Data tentang stok dan arus utang swasta, termasuk jadwal pelunasannya, terus menjadi persoalan yang serius di negara ini.

Pengelolaan Utang Luar Negeri

- *Memaksimalkan akses perolehan pinjaman lunak.* Pemerintah harus berusaha merundingkan syarat-syarat yang selunak mungkin untuk setiap pinjaman baru yang dilakukannya.
- *Penjadwalan kembali utang berdasarkan kaidah internasional.* Setelah tercapainya kesepakatan Paris Club 1, 2 dan 3, pemerintah harus menegosiasikan putaran Paris Club berikutnya bagi penjadwalan kembali utang untuk tahun 2004-2005, dan merundingkan syarat-syarat yang lebih lunak dalam penjadwalan kembali maupun untuk pinjaman baru yang akan diambil di masa mendatang.
- *Mempertimbangkan mekanisme swap utang.* Paris Club 2 dan 3 telah menyediakan fasilitas *swap* utang, kendati perhitungan yang sederhana menunjukkan jumlah pengurangan utang melalui fasilitas *swap* sangat-

lah sedikit. Pemerintah hendaknya mempertimbangkan setiap opsi dan kemungkinan dalam mengurangi utang melalui mekanisme *swap* utang.

- *Bersikap peka terhadap sentimen masyarakat dalam negeri terhadap utang luar negeri.* Kini semakin banyak tekanan dari dalam negeri untuk mengurangi utang luar negeri, yang berarti bahwa pemerintah harus mempersiapkan secara serius rancangan UU tentang pembiayaan pemerintah, yang meliputi pula tentang kaidah dan mekanisme pencarian pinjaman luar negeri.

Pengelolaan Utang Dalam Negeri

- *Membangun kepercayaan atas obligasi pemerintah.* Indonesia telah mempunyai pengalaman yang buruk dalam menyelesaikan urusan obligasi pemerintah pada tahun 1960-an, dan pemerintah harus berupaya lebih keras untuk meyakinkan masyarakat bahwa obligasi yang diterbitkannya akan dibayarkan kembali pada saat jatuh tempo. Pemerintah harus membayar utangnya sementara pada saat yang sama juga harus menjamin kesinambungan kebijakan fiskalnya.
- *Pembiayaan kembali dan restrukturisasi utang dengan berorientasi kepada pasar.* Pemerintah telah mengumumkan rencana untuk merestrukturisasi jangka waktu jatuh tempo obligasinya di bank-bank pemerintah, dan restrukturisasi jangka waktu jatuh tempo tersebut hendaknya dilakukan dengan berorientasi kepada pasar.
- *Bersikap transparan dalam pengelolaan utang.* Hendaknya pemerintah bersikap transparan menyangkut strategi yang akan ditempuh dalam pengelolaan obligasi, termasuk dalam hal ini transparansi data tentang stok dan arus utang pemerintah.
- *Mengkonsolidasikan sektor perbankan.* Sumber utang dalam negeri yang sangat besar adalah program restrukturisasi perbankan, sehingga setiap upaya untuk mengurangi stok utang tidak dapat dipisahkan dari program restrukturisasi perbankan secara keseluruhan. Pemerintah harus menghindari penyelesaian secara *ad hoc* dan hendaknya mengembangkan pola yang menyeluruh bagi upaya restrukturisasi perbankan, di mana strategi pengurangan utang merupakan salah satu komponen utamanya.

UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif

Poltak Partogi Nainggolan

Hadirnya dua UU baru, yaitu UU Pemilu dan Susduk sebagai konsekuensi dari amandemen UUD 1945, secara dini telah dinilai akan mempengaruhi kinerja DPR. Pengaturan secara hukum kewenangan yang lebih besar, yang telah diberikan oleh amandemen konstitusi itu, telah dikaitkan lebih jauh dengan eksistensi DPR sebagai sebuah superbody. Padahal, secara kritis dan realistis, hal tersebut patut dipertanyakan, terutama terkait dengan penerapan prinsip-prinsip check and balances dalam sebuah sistem politik demokrasi. Analisis komparatif, baik dengan model Westminster maupun Presidensial dari negara lain, terutama Australia dan Amerika Serikat, akan membantu dalam menjelaskan, bagaimanakah sesungguhnya implikasi dari kehadiran dua UU baru tersebut terhadap kinerja DPR.

PENDAHULUAN

DUA UU baru, yaitu UU mengenai Pemilihan Umum (Pemilu) dan UU mengenai Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD, telah disahkan dan berlaku masing-masing sejak Maret dan Agustus 2003 lalu. Dengan sedikit amandemen pada satu pasal yang menetapkan jumlah keanggotaan DPR, dengan catatan, jika memang dapat disepakati nanti, kedua UU baru itu akan diuji apakah memiliki konsekuensi yang signifikan terhadap kinerja DPR di masa depan, khususnya DPR hasil pemilu April 2004. Masyarakat sendiri, sebelum terbentuknya kedua UU tersebut, telah menaruh harap yang be-

sar dapat terjadinya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia dalam periode politik pasca-Orde Baru ini melalui perubahan kinerja DPR yang signifikan. Sebab, dalam periode politik sebelumnya, DPR telah diidentifikasi sebagai subordinasi pemerintah, yang memainkan tidak lebih peran sebagai *rubber-stamp parliament*, yang sekadar menyetujui dan melegitimasi keputusan atau kebijakan pemerintah. Sementara, dalam beberapa tahun belakangan ini, dalam periode yang disebut sebagai periode reformasi, terdapat dua pandangan yang bertentangan. *Pertama*, pendapat bahwa DPR yang ada telah benar-benar berbeda dari DPR pada masa Orde Baru, telah begitu aktif, dan bahkan jauh lebih kuat kedudukan dan

posisinya daripada pemerintah. *Kedua*, pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memperlihatkan perubahan kinerja yang berarti, dan bahkan tidak lebih baik kinerjanya dibandingkan dengan DPR era Orde Baru.

Setelah disahkan dan berlakunya UU No. 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum dan UU No. 22 Tahun 2003 mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, kontroversi pandangan dan juga harapan yang ada sejak lama di masyarakat terhadap perubahan dan peningkatan kinerja DPR, tidak hilang dengan sendirinya, melainkan justru semakin mempertajam debat yang ada. Mengingat, secara perhitungan kronologis, periode politik Orde Baru telah berakhir sejak September 1999, seiring dengan berlangsungnya pemilu bebas untuk pertama kalinya sejak tahun 1955, sedangkan periode baru yang disebut sebagai Orde Reformasi telah memasuki tahun yang kelima, maka berbagai pertanyaan mengenai perubahan dan peningkatan kinerja DPR yang signifikan menjadi semakin sering dikemukakan, dalam rangka mencari relevansinya dengan berbagai perubahan konstitusional dan hukum yang telah dilakukan sejak awal mundurnya Soeharto dari kepemimpinan nasional. Beberapa kali amandemen terhadap UU Pemilu dan UU Susduk hingga menghasilkan UU baru yang tengah dibicarakan dalam tulisan ini, juga tidak luput dari pertanyaan-pertanyaan kritis yang muncul, apakah memang kedua UU baru tersebut dapat membuat DPR

menjadi jauh lebih baik dan berubah secara signifikan, atau hanya berubah di permukaan saja. Selanjutnya, secara kritis dipertanyakan, apakah benar DPR sekarang jauh lebih kuat kedudukan dan posisinya dibandingkan dengan pemerintah? Dengan kata lain, apakah memang lembaga legislatif tersebut telah menjadi sebuah lembaga negara yang kekuasaannya istimewa, sebuah *superbody*, dibandingkan dengan pemerintah/Presiden atau lembaga eksekutif yang ada? Sehingga selanjutnya, muncul kesimpulan awal di masyarakat, kehadiran dari UU No. 12 Tahun 2003 mengenai Pemilu dan UU No. 22 Tahun 2003 mengenai Susduk yang baru itu, sebagai konsekuensi dari beberapa kali amandemen konstitusi negara, yaitu UUD 1945, telah melanggar prinsip-prinsip *checks and balances*, sebagai nilai dasar dari demokrasi.

Dalam upaya menjawab berbagai pertanyaan dan kontroversi pemikiran yang muncul terkait dengan lahirnya dua UU baru di atas, sebuah analisis komparatif yang kritis dibutuhkan. Analisis komparatif ini dibuat untuk menjawab apakah memang dapat muncul perubahan yang signifikan, dan bukan hanya bersifat artifisial dan di permukaan saja, terhadap kinerja DPR setelah lahirnya kedua UU tersebut. Dan yang lebih penting lagi, analisis komparatif ini, melalui perbandingan dengan di negara lain, akan menjelaskan apakah memang DPR akan menjadi sebuah *superbody* yang telah melanggar prinsip-prinsip *checks and balances* dalam sebuah sistem demokrasi.

KERANGKA PEMIKIRAN

Yang dimaksud dengan perubahan signifikan dalam kinerja DPR dalam analisis tentunya adalah perubahan yang benar-benar berpengaruh terhadap peningkatan peran DPR dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan. Peningkatan ini, sebagaimana dikatakan sebelumnya, haruslah sangat berarti, dan lagi-lagi, bukan bersifat hiasan, artifisial, atau di permukaan saja. Perubahan yang signifikan dapat dilihat dari perbedaan yang mencolok, yang terjadi secara realistis, dalam hal kuantitas dan kualitas kinerja antara DPR periode sebelumnya (Orde Baru) dengan periode pasca-Orde Baru.

Kemudian, harus pula diperhatikan bahwa parameter yang dapat dijadikan tolok ukur dalam menilai ada atau tidaknya perubahan signifikan yang telah terjadi antara DPR dalam periode Orde Baru dengan sesudahnya haruslah tepat. Dengan demikian, penilaian dapat dilakukan secara saksama dan bukannya tidak berdasar karena alat ukur yang sumir atau tidak jelas. Dalam hal ini, penilaian terhadap kinerja DPR dalam periode yang berbeda tersebut, yang bertitik-tolak dari ketentuan hukum (legislasi) baru yang mengaturnya, yakni UU No. 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum dan UU No. 22 Tahun 2003 mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, harus dilihat dari fungsi, kewenangan, dan hak yang dimiliki, serta telah dijalankan oleh DPR sebagai sebuah institusi politik dan individu-individu anggotanya. Demikian pula,

kedudukan politik DPR di antara institusi-institusi politik demokrasi lainnya harus dianalisis secara kritis, dengan melihat kaitannya dengan perubahan konstitusional (Amandemen UUD 1945) yang terus berlangsung selama ini, sejak berakhirnya pemerintahan Soeharto. Dengan demikian, analisis komparatif dengan apa yang telah diterapkan dan berlangsung di negara-negara lain dilakukan dengan melihat kaitannya dengan perkembangan politik domestik yang telah berlangsung di masing-masing negara asing tersebut.

Sebelum dimulai analisis komparatif dalam tulisan ini, ada baiknya diberikan introduksi dan gambaran umum dari kedua UU baru yang ada. Adapun UU Pemilu yang baru ini (UU No. 12 Tahun 2003) terdiri dari 150 pasal. Berbeda dengan UU Pemilu sebelumnya, patut diperhatikan dalam UU ini, terdapat ketentuan pengaturan khusus dan persyaratan-persyaratan yang dibuat terhadap peserta pemilu perorangan, yaitu mereka yang akan dipilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan 12, yang belum pernah ada sama sekali pengaturan sebelumnya, mengingat DPD memang merupakan sebuah institusi politik yang baru dibentuk dalam periode Orde Reformasi. Kemudian, terdapat juga perubahan pengaturan mengenai alokasi jumlah kursi untuk anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana diatur dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 52. Dalam hubungannya dengan alokasi jumlah kursi ini, hal yang perlu mendapat catatan adalah bahwa jum-

lah kursi DPR ditetapkan sebanyak 550 buah. Ini artinya, terdapat tambahan 50 jumlah kursi baru, sehingga jumlah kursi total untuk DPR sampai tulisan ini dibuat adalah sebanyak 550 buah, yang alokasi atau kuotanya untuk setiap provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar, namun tidak akan kurang jumlahnya dari jumlah kursi untuk setiap provinsi pada Pemilu 1999. Sedangkan terhadap provinsi baru hasil pemekaran setelah Pemilu 1999 dikenakan ketentuan memperoleh alokasi sekurang-kurangnya tiga kursi.

Di pihak lain, terdapat pengaturan terhadap batasan-batasan dan persyaratan-persyaratan, serta prosedur pencalonan yang dikenakan kepada mereka yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota parlemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 70. Adapun tujuan idealnya adalah untuk membuat kualitas para calon dan anggota parlemen ini nantinya diharapkan dapat menjadi lebih baik. Di sini, ketentuan minimal pendidikan formal calon anggota parlemen, baik di tingkat pusat, daerah atau provinsi, dan kabupaten atau kota, adalah SLTA atau sederajat. Sementara, hal yang tampak seperti sebuah kejutan adalah munculnya ketentuan yang menetapkan bahwa setiap parpol dapat mengajukan calon anggota parlemen untuk setiap tingkatan untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.

Berbeda dengan beberapa UU Susduk sebelumnya, UU Susduk yang baru ini (UU No. 22 Tahun 2003) jauh lebih rinci dan tebal, yaitu terdiri dari 114 pasal, karena juga mengatur sebuah institusi politik baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD), di luar MPR, DPR, dan DPRD yang telah ada dalam beberapa periode politik selama Orde Baru. Adapun kehadiran DPD semula diharapkan dapat memainkan peran sebagai kamar lain dari parlemen; sebagai alternatif dalam sebuah sistem baru yang tengah diintroduksi dalam periode yang dikatakan sebagai reformasi, periode politik setelah berakhirnya kekuasaan Soeharto, di luar kamar yang telah ada selama ini, yaitu DPR. Secara jelas, UU No. 22 Tahun 2003 mengatur peran dan wewenang baru MPR, DPR, dan juga DPRD, yang tingkat perubahan kewenangan mereka masing-masing berbeda, sebagai konsekuensi dari perubahan konstitusional yang telah terjadi sebelumnya, yang telah memerintahkan perlunya berbagai perubahan itu. Dalam hal ini, ketika UU Susduk No. 22 Tahun 2003 tengah didiskusikan dalam tulisan ini, atau belum mengalami amandemen untuk kesekian kalinya, terdapat kedudukan dan posisi politik baru MPR, yang sangat berbeda dengan sebelumnya, yakni ia tidak lagi merupakan sebuah institusi yang permanen (tetap). Untuk lebih jelas lagi, UU Susduk di atas menghapus fungsi Badan Pekerja MPR, yang kemudian digantikan oleh sebuah lembaga kepemimpinan yang berbeda untuk melakukan sidangnya; sidang yang hanya akan dilakukan jika me-

mang dibutuhkan, yaitu hanya sekali dalam lima tahun untuk melakukan sumpah atas Presiden dan Wakil Presiden yang telah dipilih secara langsung oleh rakyat Indonesia (Ellis and Yudhini (2003). Sedangkan kewenangannya dalam bidang lain untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat dilakukan jika telah ada keputusan dari Mahkamah Konstitusi.

Sebagai perbandingan, bagaimana dengan di negara-negara lain? Di Australia, kedudukan, posisi, kekuasaan, peran, dan bahkan komposisi parlemen diatur secara langsung dan diklarifikasi secara terinci dalam UUD. Adalah fakta yang mengagumkan, bahwa Pasal 51 dan 52 UUD Australia telah menjabarkan secara langsung dan begitu rinci mengenai kekuasaan eksklusif parlemen dalam tugasnya membuat UU. Sedangkan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk UU hanya bersifat untuk melindungi (para anggota) parlemen dalam menjalankan peran dan wewenang mereka, dan tidak lagi untuk menjelaskan komposisi anggota dan rincian wewenang (para anggota) parlemen yang sudah disebutkan secara gamblang dalam konstitusi. Dapat dikatakan, dari UUD pertama Australia yang dibuat sejak negara itu berdiri dan belum lagi ada amandemennya, telah dapat dijumpai hal-hal rinci, yang tampaknya seperti sepele dan di Indonesia diatur dalam sebuah UU Susduk, yaitu pengaturan mengenai sidang-sidang parlemen (Pasal 5 dan 6) dan persyaratan mengenai *quorum* (Pasal 22).

Dengan kata lain, dalam UUD Australia telah dimuat dan dijelaskan pengaturan mengenai jumlah anggota Senat, komposisi, cara memilih, dan masa tugas mereka (Pasal 7). Berbeda dengan di Indonesia, persyaratan/kualifikasi anggota parlemen harus diatur dalam sebuah UU khusus (Susduk), maka di Australia hal tersebut diatur dalam konstitusi, yakni Pasal 16. Juga mengenai persyaratan yang mengatur berakhirnya keanggotaan mereka sebagai anggota parlemen, seperti terdapat dalam Pasal 18 untuk Senat dan Pasal 43 untuk *House of Representatives* (DPR). Demikian pula mengenai tata cara pemilihan dan kehadiran Ketua Senat dan DPR, serta tata cara pengunduran diri sebagai masing-masing anggota kamar dari parlemen. Bahkan, hal-hal yang tampak sensitif seperti pengaturan mengenai hak mereka atas gaji dan besarnya gaji yang kelak mereka terima telah disebutkan dalam Pasal 48. Di sisi lain, pengaturan mengenai hal-hal yang tampaknya merupakan aturan mengenai perilaku (*Code of Conduct*) yang di Indonesia diatur dalam sebuah Tata Tertib/Kode Etik, di parlemen Australia justru telah diatur dalam UUD (Pasal 46), yaitu yang terkait dengan pelanggaran terhadap ketentuan diskualifikasi, dengan pencantuman besarnya denda pribadi yang harus dibayar.

Terminologi *superbody* mengacu pada pemahaman bahwa terdapat sebuah institusi politik yang memiliki kekuasaan dan wewenang yang jauh lebih besar daripada institusi-institusi politik lainnya. Sehingga, ketika termi-

nologi ini dikenakan pada parlemen, tepatnya DPR, maka legislatif atau DPR telah diasumsikan sebagai sebuah *superbody*, dengan kekuasaan dan wewenang yang jauh melebihi pihak eksekutif atau pemerintah/Presiden. Parameter yang digunakan adalah kinerja institusi politik ini dalam menjalankan perannya sebagai legislatif. Sementara, terminologi *checks and balances* digunakan untuk menjelaskan adanya sistem pengawasan yang efektif karena pembagian kekuasaan yang berimbang. Terminologi ini diturunkan dari praktek-praktek demokrasi AS, dalam hal mana konsep pemisahan kekuasaan yang dikonsepsikan oleh Montesquieu berlangsung. Oleh sebab itu, masing-masing institusi politik demokrasi menjalankan tugas masing-masing yang terpisah, tidak tumpang-tindih (rangkap), sehingga dapat melakukan kontrol satu sama lainnya.

Pengalaman Australia dijadikan bahan studi komparatif mengingat negara tersebut telah menjalankan sistem politik demokratis sejak tahun 1901, jauh beberapa dasawarsa sebelum Indonesia merdeka dan mengenal demokrasi. Sekalipun Australia diidentifikasi sebagai pengimplementasi sistem pemerintahan parlementer, yang berbeda dengan yang tengah diterapkan Indonesia, namun sistem pemerintahan representatif dengan penerapan kebebasan, *rule of law*, dan responsibilitas/akuntabilitas yang tinggi, yang telah diperlihatkan selama lebih dari seabad ini, merupakan salah satu model dari model-model sistem politik demokratis yang diadopsi dari sistem Westminster.

Sedangkan AS diidentifikasi sebagai pengimplementasi sistem pemerintahan presidensial, yang serupa dengan Indonesia, dan merupakan penerap sistem pemerintahan representatif sejak lebih dari dua abad lalu (1776). Model demokrasiya sendiri terus berkembang dan disempurnakan, sejalan dengan amandemen-amandemen konstitusi dan debat-debat yang muncul di kalangan para pemimpinnya, khususnya terkait dengan pelaksanaan pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* di antara institusi-institusi politik negaranya. Lalu, mengambil sedikit bahan dari sistem politik di beberapa negara lainnya dilakukan untuk memberikan contoh dan perbandingan yang lebih luas.

PARLEMEN MENJADI *SUPERBODY*?

Patut diingat, Pasal 51 UUD Australia telah mengatur untuk memberikan wewenang kepada parlemen dalam membuat UU untuk menciptakan perdamaian, keteraturan, dan pemerintahan yang baik, yang meliputi 39 bidang kegiatan pemerintah. Jaminan kewenangan parlemen dalam hal ini mencakup wilayah-wilayah di mana parlemen Australia mempunyai kekuasaan, baik yang bersifat eksklusif maupun kompetitif di bidang legislasi, bersama-sama dengan pemerintah federal dan negara bagian di bidang yang sama. Dalam hubungannya dengan ini, keputusan-keputusan *High Court*, yang memainkan peran seperti Mahkamah Konstitusi di Indonesia, dan persetujuan yang berhasil dicapai dengan negara-negara bagian, telah membantu

memperluas jangkauan kewenangan legislasi federal ke berbagai bidang yang lebih luas, menyangkut sektor hubungan industrial, perpajakan, regulasi finansial, telekomunikasi, dan lain-lain (Carter, 2002: 1 dan 3).

Tentu saja, sebagai konsekuensinya, perubahan konstitusi langsung memberikan dampak pada eksistensi dan peran serta sejauh mana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki oleh parlemen Australia hingga hal-hal yang sifatnya terinci. Di Indonesia, sebagaimana dapat dilihat, perubahan terhadap eksistensi dan peran serta besarnya kekuasaan dan wewenang yang dimiliki parlemen secara spesifik amat tergantung pada perubahan UU yang mengaturnya, seperti UU Pemilu dan UU Susduk. Adapun referendum perubahan UUD Australia pada tahun 1946 telah memberikan kewenangan yang lebih luas pada Parlemen *Commonwealth* untuk mempunyai kekuasaan dalam membentuk UU yang menyangkut pelayanan-pelayanan sosial. Sementara, referendum pada tahun 1967, telah memberikan kewenangan bagi Parlemen *Commonwealth* untuk membuat UU yang melindungi orang-orang Aborigin, sekalipun kekuasaan eksklusifnya kemudian diberikan kepada pemerintah negara-negara bagian. Eksistensi dan keputusan-keputusan *High Court* selanjutnya juga telah mempengaruhi pembagian kekuasaan antara parlemen di tingkat federal (*Commonwealth*) dan negara-negara bagian (Carter, 2002).

Latar belakang sejarah politik Australia, yang mengungkapkan bahwa konstitusi telah ada lebih dulu sebelum ter-

bentuknya negara federal, telah berpengaruh di kemudian hari pada kekuasaan Parlemen *Commonwealth* yang jauh lebih besar daripada kekuasaan pemerintah negara-negara bagian (Carter, 2002). Dalam kaitan ini, wewenang Parlemen *Commonwealth* semakin besar menyangkut masalah keuangan, seperti dalam penentuan besarnya pemasukan dari pajak untuk kas negara-negara bagian. Hal tersebut merupakan suatu hal yang ganjil, tidak rasional, dan tidak konsisten dalam praktek sistem federalisme. Sementara, secara kontradiktif, Indonesia, yang baru beberapa tahun belakangan ini mengekspos penerapan otonomi daerah, telah memberikan kewenangan yang tidak terbatas kepada daerah-daerah untuk mengeksploitasi pemasukan dari sektor pajak dalam rangka Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Juga, walaupun di Australia diterapkan prinsip federalisme, namun secara realistik, pengaturan konstitusi, yaitu Pasal 96, telah membuat ketergantungan yang besar dari negara-negara bagian kepada Parlemen *Commonwealth* dalam hal tersedianya pendanaan dalam bentuk hibah bagi proyek-proyek pendidikan dan konstruksi jalan di masing-masing wilayah mereka.

Selanjutnya, Pasal 109 UUD Australia telah memberikan basis kekuasaan yang lebih tinggi bagi Parlemen *Commonwealth* atas parlemen negara-negara bagian (Carter, 2002). Sebab, sekalipun sesuai dengan konstitusi, jika terdapat konflik antara ketentuan (produk) hukum yang dibuat Parlemen negara-negara bagian dengan ketentuan (produk) hukum

yang dibuat Parlemen *Commonwealth*, maka ketentuan (produk) hukum Parlemen *Commonwealth* yang akan ditetapkan berlaku. Keputusan-keputusan *High Court* sejak tahun 1920 pada umumnya telah mendukung pemberian wewenang yang lebih besar bagi Parlemen *Commonwealth* sesuai dengan konstitusi. Dengan demikian, sekali lagi, walaupun Negara Australia mengadopsi sistem federalisme, tetapi dalam kenyataannya Parlemen *Commonwealth* telah membuat banyak legislasi (UU) yang mempengaruhi negara-negara bagian dan pemerintahan lokal. Ini merupakan suatu hal yang tidak berhasil diantisipasi pada tahun 1901 ketika proklamasi pembentukan Negara Federal Australia dilakukan.

Namun, berbeda dengan kasus-kasus Indonesia, amandemen-amandemen konstitusi yang telah membuat kekuasaan dan wewenang Parlemen (*Commonwealth*) Australia semakin besar, dalam prakteknya, tidak memotivasi atau membuat institusi utama demokrasi tersebut berkembang menjadi sebuah *superbody*. Sebab, secara esensial, amandemen-amandemen konstitusi Australia tetap pula merefleksikan adanya prinsip-prinsip keseimbangan sebagaimana tampak dalam Pasal 114, dalam hal mana disebutkan bahwa negara-negara bagian, tanpa persetujuan dari Parlemen *Commonwealth*, tidak dapat menerapkan segala bentuk pajak atas properti yang telah menjadi kewenangan Pemerintah Federal (*Commonwealth*). Demikian pula sebaliknya, ketentuan pasal yang sama telah menetapkan bahwa Parlemen *Commonwealth* tidak dapat mengenakan segala bentuk pajak atas properti yang telah menjadi

kewenangan negara-negara bagian. Hal ini juga diketahui berlaku untuk penguasaan kekuatan darat dan laut, yang tidak boleh dilakukan tanpa memperoleh persetujuan dari Parlemen *Commonwealth* (Adams, 2003: 8).

Di AS, walaupun menurut konstitusi seluruh kekuasaan legislatif ada di tangan Kongres, tetapi presiden sebagai perumus kebijakan publik mempunyai peran legislatif, yaitu dapat memveto RUU yang diajukan oleh Kongres, kecuali duapertiga (2/3) anggota baik dari *House of Representatives* maupun Senat menolak veto tersebut (Bahan-bahan Diskusi Panel, 2000: 2). Sebaliknya, Senat mempunyai kekuasaan untuk bertemu dengan pejabat tinggi pemerintahan, duta besar, dan berwenang untuk meratifikasi seluruh perjanjian dengan persetujuan 2/3 anggotanya. Sedangkan *House of Representative* berwenang untuk memimpin persidangan *impeachment*, dalam hal mana Senat berwenang untuk mencari bukti pemecatan dimaksud.

Patut diperhatikan, bahwa di luar kekuasaan dan kewenangan legislatif, Kongres AS juga memiliki salah satu kekuasaan non-legislatif penting, yakni kekuasaan dan wewenang untuk melakukan investigasi. Hal ini diberikan oleh konstitusi, dan bukan UU, sebagaimana yang ada dalam UU Susduk di Indonesia, untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan dalam pembuatan UU dan juga untuk mengontrol efektifitas pelaksanaan UU yang ada. Di luar itu, kekuasaan dan kewenangan non-legislatif Kongres diberikan oleh konstitusi dalam rangka mengontrol kemampuan

dan kinerja anggota/pejabat lembaga eksekutif dan yudikatif, dan untuk mengumpulkan bahan untuk proses *impeachment*. Namun, kekuasaan dan kewenangan non-legislatif ini tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang oleh para anggota Kongres, karena informasi yang mereka peroleh harus transparan untuk rakyat dan dilaporkan dalam media massa (bahan-bahan Diskusi Panel, 2000: 3). Selanjutnya, Kongres AS mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk menentukan jumlah hakim yang duduk dalam Mahkamah Agung (MA), dan kadangkala menentukan kasus apa yang harus diselesaikan oleh MA. Tetapi, Kongres tidak memiliki kekuasaan dan wewenang untuk menjatuhkan MA itu sendiri. Sehingga, di AS, sekalipun di satu sisi kekuasaan dan wewenang parlemen (Kongres) luas dan kuat, tetapi di sisi lain ia menjadi terbatas, karena adanya kekuasaan dan kewenangan dari institusi-institusi politik demokratis lainnya, yang juga bisa saling masuk ke wilayah masing-masing, tanpa berarti itu merupakan upaya intervensi, ketumpangtindihan, apalagi kekacau-balauan, dalam pengaturan dan sistem politik yang ada, melainkan justru merupakan upaya dini untuk menghindari berkembang dan munculnya sebuah institusi menjadi *superbody*, khususnya pada lembaga parlemen (Kongres).

Bagaimana dengan di Indonesia? Empat kali proses amandemen UUD 1945 secara hukum semakin terus memperkuat dan memberikan kedudukan, posisi, peran, kekuasaan, dan wewenang yang lebih besar pada DPR. Adapun Amandemen Pertama telah memberikan

dasar perubahan yang besar bagi kehidupan politik dan sistem demokrasi di Indonesia, dengan memberikan kekuasaan membentuk UU hanya pada lembaga parlemen (DPR), melalui penyusunan Pasal 20, terutama Ayat 1. Perlu diketahui bahwa selama lebih dari lima dasawarsa sejak proklamasi kemerdekaan, kekuasaan untuk itu dimiliki oleh DPR dan Presiden. Dengan kehadiran pengaturan baru itu, presiden (pemerintah) di Indonesia, secara konstitusional, kini menjadi pemain nomor dua atau sebagai pihak yang secara hukum memiliki hak inisiatif untuk mengajukan UU. Namun, sebenarnya, harus diakui secara tertulis, bahwa presiden tidak memiliki dasar konstitusional sebagai inisiator pembuat UU, kecuali untuk membahas secara bersama dengan DPR. Selanjutnya, ayat-ayat berikutnya (2, 3, dan 4), hanya memberikan kewenangan kepada lembaga presiden dalam memberikan persetujuan.

Kewenangan presiden di atas semakin dipersempit dan disudutkan dengan adanya Amandemen Kedua, yang meng-ultimatum presiden untuk segera memberikan persetujuan atas setiap UU yang telah dibahas bersama dengan DPR dalam waktu 30 hari, melalui pembuatan Ayat 5. Kemudian, dengan adanya Amandemen Ketiga, posisi presiden kian dikontrol secara konstitusional, dengan adanya pengaturan Pasal 7A, yang semakin memperkuat dan memberikan dasar legitimasi yang kuat bagi lembaga parlemen untuk dapat menghentikan secara total kekuasaan presiden di tengah jalan, melalui proses *impeachment* dengan adanya bukti

pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak terpenuhinya kualifikasi lainnya. Sayangnya pasal ini muncul justru setelah Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dijatuhkan oleh parlemen dengan proses *impeachment* yang sama, tanpa disertai bukti pelanggaran hukum, kecuali "pengadilan politik" oleh DPR.

Amandemen Ketiga juga telah memberikan kedudukan dan sekaligus kekuasaan politik yang besar bagi DPR, karena dengan kehadiran Pasal 7C, kini secara eksplisit dalam batang tubuh konstitusi dikatakan bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR, yang di negara-negara yang mengadopsi *Westminster system* atau sistem pemerintahan parlementer, dikenal sebagai *dissolution*. Kehadiran Pasal 11 kian mengukuhkan kedudukan dan peran DPR untuk dapat diminta dalam kewenangan presiden untuk membuat berbagai perjanjian internasional yang dapat menimbulkan akibat luas, terutama yang terkait dengan beban keuangan negara dan yang berakibat pada perubahan dan pembentukan yang telah menjadi kewenangan absolut DPR. Secara konstitusional, pada umumnya dapat dinilai bahwa hasil Amandemen Ketiga telah memberikan kedudukan yang lebih luas dan kuat pada lembaga parlemen, karena adanya Pasal 22C dan Pasal 22D, yang telah memberikan dasar hukum bagi pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebuah institusi parlemen lainnya di luar MPR, DPR, dan DPRD, yang telah ada selama ini dalam beberapa dasawarsa. Dapat dikatakan, bahwa

kehadiran DPD akan memperluas dan memperkuat peran parlemen dibandingkan dengan pemerintah, mengingat pengaturannya yang rinci dalam keempat ayat pada Pasal 22D UUD 1945, telah memberikan wewenang konstitusional bagi keterlibatan parlemen di tingkat daerah, untuk mengimbangi kewenangan pemerintah daerah yang telah jauh lebih luas diberikan sebelumnya, sebagai konsekuensi dari amandemen konstitusi sebelumnya (Amandemen Kedua).

Dengan demikian, selain berbeda dalam pengaturan hukumnya dengan Australia, dalam hal mana kekuasaan legislatif dan eksklusif parlemen telah disebutkan dan diuraikan secara dini, spesifik, dan rinci dalam konstitusi (UUD) dan bukan UU yang spesifik seperti UU Susduk, juga terdapat persoalan mengenai sejauh mana kekuasaan dan wewenang dapat diberikan kepada parlemen. Hal yang sama dapat dilihat di AS, dalam hal mana seluruh pengaturan mengenai kedudukan, posisi, kekuasaan, dan wewenang lembaga legislatif atau parlemen telah diuraikan secara eksplisit dan terinci dalam konstitusi, bersama-sama dengan pengaturan secara jelas tentang lembaga kepresidenan dan yudikatif, kecuali pengaturan mengenai partai politik (Bahan-bahan Diskusi Panel, 2000: 4). Konstitusi AS juga telah mengatur secara jelas dan terinci mengenai proporsi jumlah penduduk dengan jumlah kursi/perwakilan yang akan dipilih dalam pemilu legislatif, yang di Indonesia harus diatur dalam sebuah UU tersendiri, yaitu UU Pemilu.

Berbagai amandemen konstitusi di Indonesia (UUD 1945), karenanya, tidak dapat dilepaskan dari berbagai persoalan di atas. Di samping hal ini merupakan, dan akan mempengaruhi, prinsip-prinsip *checks and balances*, harus disadari bahwa ia juga telah mempengaruhi pendapat masyarakat mengenai mengapa mereka kemudian berpikiran negatif bahwa kekuasaan parlemen tampak kian tidak terbatas dan menjadi sebuah *superbody*. Dengan kata lain, masyarakat telah sampai pada kesimpulan bahwa parlemen dewasa ini telah berkembang sebagai sebuah institusi politik yang sangat jauh lebih berkuasa daripada segala institusi politik yang ada di Indonesia, khususnya pemerintah (presiden), yang diketahui telah sangat berkuasa selama ini dalam beberapa dasawarsa belakangan pada periode politik Orde Baru. Namun, pertanyaannya adalah, apakah demikian kenyataannya?

Pertama-tama, yang berhubungan dengan fungsi utama DPR sebagai lembaga legislatif, yakni Pasal 20 UUD 1945, secara realistis tidak diikuti oleh keseriusan para anggota DPR untuk membuat UU secara memadai. Akibatnya, yang tampak adalah bahwa DPR hasil pemilu demokratis yang pertama sejak tahun 1955, justru menghasilkan UU yang lebih sedikit daripada DPR Orde Baru. Dari jumlah UU yang sedikit dihasilkan jika dihitung rata-rata per tahun itu pun, kalau diperhatikan dengan saksama, kebanyakan merupakan UU pemekaran wilayah, yang lebih cenderung merefleksikan kepentingan egoistis daerah dan sangat *lucrative*

bagi para anggota DPR. Selebihnya adalah UU ratifikasi ketentuan hukum atau perjanjian internasional, yang seperti jenis UU pemekaran wilayah tersebut, bersifat sangat mudah disusun dan tidak esensial, karena hanya mengikuti format dan formulasi substansi yang sudah ada. Dan yang lebih penting lagi tidak bersifat mendesak dan amat dibutuhkan masyarakat sekarang ini. Dengan demikian, sangat disayangkan bahwa kekuasaan dan wewenang DPR yang terus bertambah besar akibat empat kali amandemen konstitusi, dalam kenyataannya tidak diikuti dengan integritas anggotanya yang tinggi dalam menjalankan fungsi legislasi mereka membuat UU yang diperlukan oleh rakyat. Dengan kondisi yang seperti itu, tentu merupakan suatu hal yang tidak tepat kalau kemudian DPR dikatakan telah menjadi *superbody*.

Demikian pula, secara spesifik, kemampuan DPR untuk menambah kekuasaan dan wewenangnya untuk memainkan fungsi legislasi mereka, dengan membuat ayat baru dalam UUD 1945 Pasal 20 yang mem-*fait accompli* presiden untuk menandatangani RUU paling lama dalam tempo 30 hari atau RUU otomatis menjadi UU, sesungguhnya tidak mengandung *power* DPR yang melebihi pemerintah. Sebab, masih pada tingkat pembahasan awal RUU pun (Tingkat I), jika pemerintah tidak dapat mencapai titik temu dalam diskusi-diskusi dengan DPR terhadap substansi RUU yang tengah dibahas, maka upaya pemerintah untuk mengulur-ulur waktu atau menunda pembicaran RUU dalam rapat-rapat DPR selanjutnya, lem-

baga legislatif itu tidak bisa berbuat apa-apa, sehingga pembahasan RUU pun menjadi tidak jelas keadaannya. Sebagai konsekuensinya, RUU/UU yang telah mendesak dan ditunggu-tunggu masyarakat pun, dan sebaliknya, menjadi tanggung jawab DPR, kemudian menjadi terlantar. Jadi, amat diragukan kalau dalam kondisi seperti ini DPR malah dikatakan sebagai *superbody* karena yang tampak adalah bahwa lembaga legislatif tersebut malah tidak dipedulikan, dan malahan tampak seperti mengalami *contempt of parliament*, karena tidak berdaya menghadapi penundaan pemerintah dalam membuat UU yang diperlukan dan telah ditunggu-tunggu oleh masyarakat. Alasan-alasan tidak didukung oleh sistem pendukung yang baik dapat dikesampingkan kalau saja para anggota DPR memiliki kemauan dan integritas yang tinggi dalam menjalankan fungsi legislasi mereka.

Secara kontradiktif, patut diakui bahwa dengan adanya amandemen UU Susduk, kekuasaan dan wewenang DPR menjadi semakin besar, karena pejabat pemerintah/publik yang tidak memenuhi panggilan DPR untuk didengar keterangannya, dapat dijatuhi hukuman penjara. Tetapi, hal ini sebenarnya bukan merupakan sesuatu yang berlebihan, mengingat bahwa di negara-negara lain juga terdapat ketentuan memaksa yang serupa, dengan ancaman hukuman, seperti halnya di Australia. Dengan kata lain, hak *subpoena* dimiliki pula oleh parlemen di banyak negara. Dalam kenyataannya juga, dalam menjalankan hak *subpoena*, para anggota

DPR masih memperlihatkan perbedaan pendapat dan tidak *solid*, sebagaimana dapat dilihat dalam kasus antara Komisi I dan V ketika memanggil Menteri Perindustrian, Rini Suwandi, untuk didengar keterangannya dalam Kasus Sukhoi.

Dalam perspektif teoretis dan akademis, kekuasaan dan wewenang definitif yang diberikan oleh Amandemen Pertama dan Kedua UUD 1945 dalam membuat UU, sesungguhnya tidak bisa diartikan bahwa semua UU harus berasal dari dan dibuat oleh DPR atau parlemen secara keseluruhan bagi parlemen yang mempunyai sistem dua kamar (*bicameralism*). Tetapi, belajar dari praktek yang juga berlangsung di negara lain, terlebih Australia dengan sistem parlementernya yang bahkan dinyatakan dalam Pasal 1 UUD-nya, kekuasaan definitif yang dimandatkan oleh konstitusi haruslah dipahami dalam konteks bahwa UU dapat, termasuk untuk sebagian besarnya, dibuat atas inisiatif pemerintah. Asumsi bahwa pemerintah yang berkuasa jauh lebih memahami UU apa yang dibutuhkan, tidaklah keliru untuk mengerti alasannya ini. Dengan demikian, kekuasaan dan wewenang yang begitu besar yang diberikan oleh konstitusi kepada parlemen untuk membuat UU dalam kasus Indonesia pun haruslah dibaca dalam pengertian bahwa DPR berwenang penuh dan mutlak dalam meloloskan atau memberikan legitimasinya di parlemen. Pemahaman dan realitas ini berlaku dan dapat dilihat di Kongres AS yang menerapkan sistem presidensial, dalam hal mana inisiatif pemerintah

dalam membuat UU juga cukup besar. Demikian pula di kebanyakan parlemen negara yang demokrasi yang sudah sangat maju, dalam hal mana 90 persen dari RUU yang masuk merupakan inisiatif pemerintah.¹

Sementara itu, kasus-kasus yang lebih kecil, seperti misalnya tidak hadirnya presiden dalam Rapat Konsultasi di DPR yang dapat diwakili oleh menteri terkait untuk membahas sebuah masalah yang dinilai penting dan mendesak oleh DPR, dan dilakukannya Rapat Konsultasi antara parlemen dan pemerintah yang dilakukan di Istana Negara, dapat memberikan pesan bahwa DPR dapat didikte atau lebih tunduk pada kemauan presiden. Sebuah kasus lain adalah di mana Presiden Megawati Soekarnoputeri tidak menghadiri pembukaan sebuah Sidang Umum Perhimpunan Organisasi Parlemen Negara-negara Anggota ASEAN (*Association of ASEAN Inter-Parliamentary Organisations - AIPO*). Padahal, sidang tersebut telah direncanakan dan diberitahukan kepada presiden jauh-jauh hari, dan dinilai sangat penting dan telah menjadi tradisi selalu dibuka oleh kepala-kepala pemerintahan tertinggi/Kepala Negara, pada 1 September 2003. Hal ini telah membuat kekecewaan besar di kalangan para anggota DPR, sehingga beberapa dari mereka ada yang melakukan boikot tidak mau menghadiri acara jamuan makan kenegaraan di Istana Bogor. Situasi yang dapat dibaca sebagai se-

buah perilaku politik yang tampak kekanak-kanakan dan tidak dapat dilepas dari adanya kompetisi kewibawaan, yang juga sebagai refleksi dari kompetisi kekuasaan antara pemerintah/presiden dengan parlemen (DPR), dalam kenyataannya juga telah membuat DPR tidak bisa membuat langkah hukum untuk meresponsnya. Dengan demikian, anggapan bahwa DPR telah berkembang sebagai sebuah *superbody* merupakan sebuah kesimpulan yang tidak tepat, terlalu dini, dan patut dipertanyakan secara kritis.

UU BARU DAN *CHECKS AND BALANCES*

Reformasi politik di Indonesia yang dilakukan melalui amandemen konstitusi telah membawa dampak pula pada besarnya kekuasaan dan wewenang eksekutif, legislatif, dan lembaga yudikatif. Demikian pula, usul inisiatif DPR untuk mengamandemen UU Susduk dengan UU No. 22 Tahun 2003, yang direncanakan akan diamandemen lagi dalam waktu dekat ini sebelum pelaksanaan Pemilu 2004, dan usul inisiatif terhadap pembentukan UU Kepresidenan, yang kelak akan semakin membatasi kekuasaan presiden, yang melalui amandemen UUD 1945, baik kekuasaannya maupun masa jabatannya telah dibatasi, tidak dapat dilepaskan dari konteks rivalitas kekuasaan antara lembaga legislatif dan eksekutif yang semakin kuat dalam periode politik reformasi ini. Upaya untuk semakin mengurangi kewenangan politik presiden melalui sebuah UU

¹ Lihat "Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations" (Washington, DC: NDI, 2000: 10).

tampaknya telah menjadi kepentingan pragmatis, sehingga telah perlu dilakukan oleh para anggota DPR yang memiliki kepentingan yang berbeda dengan pemerintah. Karena, setelah dalam jangka waktu tertentu Presiden tidaklah lagi menunjukkan sikap yang terlalu keras dalam rivalitasnya dengan DPR, dan mau berkompromi untuk masalah-masalah yang krusial, upaya untuk melakukan usul inisiatif tersebut, ditarik-ulur. Sebaliknya, jika presiden memperlihatkan sikap yang agresif dalam kepemimpinannya, maka upaya menggolkan usul inisiatif ini tampak akan dimunculkan atau dilanjutkan kembali.

Secara kontradiktif, perlu diakui bahwa lembaga legislatif di Indonesia, terutama DPR, kian tergoda untuk memperbesar kekuasaannya secara pragmatis dan oportunis. Itulah sebabnya, kemudian telah diintroduksi pula upaya untuk melakukan usul inisiatif membuat UU mengenai hak-hak DPR. Dalam hal ini, berbeda dengan usul inisiatif UU Kepresidenan, UU ini tujuannya bukan untuk membatasi kekuasaan dan wewenang DPR, namun justru untuk semakin memperbesar dan sekaligus melindungi hak-hak DPR, baik secara kelompok maupun individual.

Di luar hubungan antara eksekutif dan legislatif, *checks and balances* juga mengalami pendefinisian kembali di Indonesia dalam hubungannya dengan lembaga yudikatif. Sebagai perbandingan, di Australia, walaupun lembaga yudikatif benar-benar mandiri dan tidak dapat diintervensi sama sekali oleh lem-

baga eksekutif dan legislatif, sebagaimana dapat dilihat dalam kedudukan dan posisi *High Court*, semacam lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia dalam melakukan *judicial review* dan pengadilan banding terakhir, namun di sana sesungguhnya tidak berlangsung aplikasi konsep *separation of power* secara absolut, mengingat (jajaran) pemerintah yang berkuasa juga merangkap sebagai (anggota) parlemen.² Sementara, *High Court* dalam sejarahnya dibentuk oleh Parlemen *Commonwealth* (Adams, 2003: 10) sehingga sistem *separation of power* di Australia sedikit berbeda dengan apa yang dikonsepsikan oleh Montesquieu pada pertengahan abad ke-18. Dengan kata lain, apa yang berusaha diaplikasikan di Australia sebenarnya adalah peleburan kekuasaan antara pemerintah dan parlemen, atau apa yang diidentifikasi sebagai *fusion of power* (Carter, 2002). Namun, walaupun demikian, parlemen tidak menjadi *rubber stamp* dari pemerintah, karena di sana ada partai oposisi yang dapat menjatuhkan pemerintah setiap saat dan dapat sewaktu-waktu naik dan siap menggantikan pemerintah yang berkuasa dengan kabinet bayangannya.

Di AS, tiga institusi sistem politik demokratisnya dipisahkan satu dengan yang lainnya, dengan tujuan masing-masing memiliki kekuasaan untuk mengimbangi kekuasaan kedua lembaga lainnya. Sekalipun tetap ada kontroversi dan perdebatan apakah model yang di-

² Namun ada pula yang bersikukuh bahwa sistem yang diterapkan Australia tetap merupakan *separation of power*, lihat Lovell (2003: 2). Bandingkan dengan Carter (2002: 12).

adopsi AS itu merupakan pemisahan kekuasaan ataukah pembagian kekuasaan, namun yang jelas setiap institusi mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk mengawasi institusi-institusi lainnya. Adapun presiden/pemerintah sebagai eksekutif berperan dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan mendukung berlakunya hukum secara adil. Sementara itu, Kongres sebagai legislatif berperan dalam pertimbangannya dan kearifannya membuat UU dan menyalurkan kepercayaan rakyat, dan menampung kepentingan mereka yang beranekaragam. Di sisi lain, Mahkamah Agung, sebagai representasi yudikatif tertinggi, berperan dalam menjaga terlaksananya UU tanpa tekanan, baik dari institusi eksekutif maupun legislatif. Jadi, *checks and balances* dalam sistem politik demokratis di AS dibuat dalam upaya membatasi kekuasaan salah satu institusi dan sekaligus untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, termasuk dalam hubungan antara pusat dan daerah, dalam kaitan kekuasaan pemerintah pusat (federal) dan negara bagian, dan antara kepentingan *House of Representatives* dan Senat, yang diketahui dipilih oleh lembaga legislatif negara bagian.

Secara kritis, penerapan *checks and balances* di AS juga dapat dilihat dari kekuasaan dan wewenang legislatif yang turut dimiliki presiden untuk memveto RUU yang diajukan oleh Kongres, meskipun seluruh kekuasaan dan wewenang legislatif diberikan oleh konstitusi kepada Kongres, kecuali 2/3 anggota *House of Representatives* dan Senat menolak veto tersebut. Di pihak lain,

presiden AS juga memiliki kekuasaan dan wewenang yudikatif di luar yang dimiliki oleh lembaga yudikatif itu sendiri, untuk menunjuk pegawai pemerintah yang memiliki posisi penting dan juga para hakim federal, termasuk anggota dari Peradilan Tertinggi, untuk disahkan oleh Senat. Selanjutnya, presiden mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk memberikan grasi kepada siapa pun yang terbukti melanggar peraturan/UU Federal, kecuali untuk kasus pemecatan pegawai pemerintah yang dilakukan oleh Kongres. Sementara itu, Mahkamah Agung juga memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam menginterpretasikan hukum yang dibuat dan disahkan oleh Kongres, dan juga peraturan-peraturan pemerintah, baik di pusat, negara bagian, dan lokal, supaya tidak menyimpang dari konstitusi. Dengan demikian, di sini tercermin bahwa setiap institusi memiliki kekuasaan dan wewenangnya masing-masing yang luas dan kuat, namun sekaligus bersifat berimbang dan relatif terbatas.

Amandemen konstitusi yang terkait dengan pemberian kekuasaan dan wewenang yang lebih besar kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, melalui Amandemen Kedua UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18 A, dan pasal 18B, telah diterjemahkan secara keliru dan ditindaklanjuti secara kebablasan dengan regulasi dan berbagai peraturan daerah, sehingga telah menimbulkan kompetisi kekuasaan dan otoritas antara pusat dan daerah. Padahal, di negara dengan sistem yang sejak semula sudah jelas dideklarasikan sebagai fede-

ralisme saja, kewenangan hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan kewenangan hukum federal (nasional). Di Australia, misalnya, yang namanya *regulations* dan berbagai *subordinated laws*, jelas-jelas tidak boleh bertentangan dengan hukum federal yang telah ditetapkan oleh Parlemen *Commonwealth*, sebagaimana diatur dalam konstitusi, yang telah memberi rambu-rambu untuk mencegah konflik kekuasaan dan kewenangan antara pusat dan daerah.

Jadi, perlu dikemukakan kembali secara lebih luas bahwa *check and balances* dalam kekuasaan dan kewenangan politik di Indonesia telah mengalami pendefinisian di bidang-bidang lainnya, di luar hubungan antara eksekutif dan legislatif. Diketahui bahwa dalam Amandemen Pertama UUD 1945, Pasal 28A telah memberi arti penting bagi kehidupan demokrasi di Indonesia, mengingat di sana telah dijabarkan dan sekaligus dilindungi hak-hak dasar (asasi) rakyat Indonesia, yang sejak hampir enam dasawarsa sejak proklamasi kemerdekaan baru dijabarkan dalam pasal dan ayat-ayat yang amat terbatas. Adapun kehadiran Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J (sekitar 10 pasal) yang masing-masing pasal dirinci lagi dalam beberapa ayat, merupakan *Bill of Rights* dan jaminan konstitusional bagi rakyat Indonesia. Tetapi, dalam aplikasinya, dengan jaminan hukum tertinggi tersebut, DPR justru tidak memperlihatkan integritas yang tinggi, dan tampak takluk dan tidak berwibawa dalam menyelesaikan secara tuntas kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) berat oleh para pensiunan dan perwira

tinggi militer Indonesia. Oleh karena itu, tentulah patut dipertanyakan, apakah dengan kondisi seperti itu masih tepat jika DPR dikatakan sebagai sebuah *superbody*?

Lebih jauh lagi, langkah parlemen yang cemerlang dalam melakukan Amandemen Kedua dengan memisahkan militer dengan kepolisian lewat amandemen Pasal 30, tidak dapat memberikan jaminan sepenuhnya akan tidak ditariknya kedua aparat negara tersebut untuk berpihak kepada pemerintah atau presiden ketika rivalitas kekuatan antara parlemen dan pemerintah/presiden berlangsung. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, militer dan polisi memang berpihak pada parlemen, sehingga Presiden Wahid jatuh. Sebaliknya, ketika Presiden Megawati Soekarnoputri berseteru dengan parlemen, posisi militer dan polisi yang mendukung Presiden Megawati tentu saja telah membuat beberapa upaya *politicking* parlemen untuk menjatuhkannya menjadi sia-sia. Sikap DPR yang tidak tegas dan sempat tarik-ulur dengan menunda keputusan untuk meniadakan kursi militer dan polisi di parlemen sampai tahun 2009, tidak dapat disangkal telah memberikan dampak pula pada tidak berdayanya parlemen untuk mengontrol secara keras, apalagi menjatuhkan, Presiden Megawati, seperti halnya pada masa Presiden Wahid ataupun peran yang selalu dimainkan pihak oposisi (Partai Buruh) di Australia sampai sekarang ini, yang selalu siap menjatuhkan pemerintahan koalisi liberal Howard. Jadi, dapat dikatakan, setelah jatuhnya Presiden Wahid dan

Amandemen Kedua UUD 1945 dengan reformasi konstitusional militer dan polisi, peluang presiden untuk menggunakan militer dan polisi dalam mendukung rivalitas politiknya menghadapi parlemen tetap besar.

Amandemen Ketiga UUD 1945 dengan adanya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan pengaturannya dalam pasal-pasal tersendiri, yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D, yang semula dikaitkan dengan upaya meningkatkan peran daerah, secara teoretis dan dalam prakteknya, sulit untuk mendukung sistem *checks and balances* yang baik, tidak hanya antara pusat dan daerah, tetapi juga antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sebab, peran DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya, tidak diikuti dengan pemberian kekuasaan dan kewenangan yang memadai. Adapun diketahui, kekuasaan dan kewenangan yang diberikan kepada DPD dalam membuat UU terbatas pada UU mengenai otonomi daerah; itu pun tidak ada jaminan untuk otomatis disetujui oleh DPR. Sedangkan untuk masalah lainnya, DPD hanya bisa memberi masukan saja, juga tanpa ada jaminan akan diterima oleh DPR. Dalam keadaan seperti ini, akan sulit bagi DPD untuk memainkan fungsi sebagai kamar parlemen yang kedua, seperti sebuah Majelis Tinggi, *Upper House*, atau *House of Commons* di Inggris, yang dapat memainkan peran seperti Senat di Australia dan Amerika, karena memang kekuasaan dan kewenangannya terbatas. Sebagai konsekuensinya, sistem parlemen di Indonesia menjadi sumir, apakah tetap menganut sistem sa-

tu kamar (*unicameralism*) ataukah sudah menerapkan sistem dua kamar (*bicameralism*). Tetapi, apa pun argumentasinya, termasuk pendapat yang menyatakan bahwa sistem yang sedang diintroduksi adalah sebuah sistem dua kamar yang lunak (*soft bicameralism*), semua itu hanya akan membuat parlemen sesungguhnya tidak sekuat yang diperkirakan, apalagi telah menjadi sebuah *superbody*. Karena, dengan sistem dua kamar yang tidak jelas dan tidak kuat, sulit bagi sebuah parlemen untuk menjadi kuat. Namun, sebaliknya, lembaga eksekutif/presiden dapat berkembang semakin kuat akibat tidak terkontrol dengan baik dan kuat. Sebagai konsekuensinya, sistem *checks and balances* sulit diwujudkan.

Implikasi dari amandemen UUD 1945 (Amandemen Ketiga) terhadap prinsip-prinsip *checks and balances* juga dapat dilihat dari munculnya Pasal 23, 23A, dan 23C, yang masing-masing mengatur secara lebih jelas masalah anggaran pendapatan dan belanja negara. Selanjutnya, dilakukan pembuatan Pasal 23E, 23F, dan 23G mengenai lembaga negara yang memiliki kekuasaan dan wewenang dalam mengaudit anggaran pendapatan dan belanja negara, yaitu Badan Pemeriksa keuangan (BPK). Secara ideal, dengan penyusunan tugas dan wewenang lembaga negara tersebut secara rinci, diharapkan upaya mewujudkan suatu pemerintahan yang baik dan bersih dapat dilakukan dalam periode politik baru reformasi, mengingat sistem pengelolaan negara akan semakin transparan. Diharapkan bahwa dengan demikian prinsip-prinsip *checks and balances*

akan semakin berfungsi dengan baik dalam sistem kenegaraan di Indonesia.

Di sisi lain, yang terkait dengan lembaga yudikatif, upaya memperkuat kedudukan dan peran fungsi lembaga itu telah pula dilakukan dengan penciptaan lembaga-lembaga yudikatif baru, yakni Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi, melalui penyusunan pasal-pasal baru secara tersendiri, yaitu Pasal 24, 24A, 24B, dan 24C dalam Amandemen Ketiga. Dengan demikian, secara ideal, selain lembaga yudikatif semakin mandiri (*independen*) dan upaya penegakan hukum (*law enforcement*) semakin baik, diharapkan pula bahwa kedudukan dan peran lembaga yudikatif semakin kuat. Secara khusus, kehadiran Mahkamah Konstitusi sangat penting untuk melakukan *judicial review* atas konflik UU dengan konstitusi; pun jika ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Dengan kehadiran lembaga BPK, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi, diharapkan bahwa prinsip pemisahan kekuasaan semakin jelas dan upaya untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip *checks and balances* dapat semakin baik. Dalam realitasnya, BPK memang telah memainkan perannya yang lebih baik dalam mengawasi pemasukan dan penggunaan anggaran pendapatan dan belanja negara. Namun, permasalahannya justru terletak pada DPR dalam menindaklanjuti laporan-laporan hasil pemeriksaan BPK mengenai penyimpangan yang terjadi. Sementara, di Australia, sebagai perbandingan, lembaga *Auditor General* se-

lain sangat berwibawa dan ditakuti oleh pemerintah, laporan-laporannya menjadi informasi, masukan, dan peluru-peluru ampuh yang selalu dicari dan dimanfaatkan setiap saat oleh para anggota parlemen, terutama dari kalangan oposisi dan secara khusus mereka yang menjadi anggota *Joint Committee of Public Account and Audit* (JCPAA).³ Dengan demikian, harapan ideal di atas di Indonesia melalui berbagai amandemen konstitusi tersebut malah jauh dari dapat diwujudkan dan pengelolaan negara dinilai bertambah buruk karena lembaga pengawas pemerintah, yaitu parlemen, memperburuk keadaan dengan berbagai kasus yang telah dilakukan oleh para anggotanya di daerah-daerah. Di pihak lain, parlemen nasional (DPR) belum menyelesaikan tugas konstitusionalnya yang telah diamanatkan oleh Amandemen Ketiga UUD 1945 untuk membentuk lembaga Komisi Yudisial. Sedangkan lembaga Mahkamah Konstitusi, walaupun telah terbentuk, belum melakukan tugasnya yang berarti. Sementara itu, secara umum penegakan hukum masih sangat lemah dan belum memperlihatkan perubahan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip *checks and balances* di Indonesia belum berjalan dengan baik. Dibandingkan dengan di In-

³ Keterangan Pat Barret, AO, *Auditor General of Australia*, dan keterangan Bob Charles, MP, *Chairman of Joint Committee of Public Accounts and Audit*, dalam presentasi di Australian National University (ANU), 6 November 2003; juga keterangan dari Hon. Bob McMullan, *Shadow Minister for Finance*, dari Partai Oposisi (Buruh), dalam presentasi di Australian National University, 7 November 2003.

donesia, parlemen Australia boleh dinilai lebih dapat melakukan tugas akuntabilitasnya dengan baik. Dengan dibantu oleh sistem informasi dan kontrol media massa yang baik, pemerintahan representatif dengan sistem parlementer di sana pun dapat berjalan dengan baik. Adapun lembaga yudikatif, seperti Komisi Yudisial dan *High Court*, telah dapat melakukan peran dan tugasnya dengan penuh tanggung jawab dalam rangka penegakan hukum. Sebaliknya, pemerintah berupaya untuk tidak melakukan kesalahan dan keluar dari *rule of law* yang menjadi pilar utama demokrasi. Karena, sedikit kesalahan saja, apalagi yang bersifat fatal, akan dapat memberi peluang bagi kelompok oposisi untuk menyudutkan dan mengalahkannya dalam pemilu, dan bahkan menjatuhkannya setiap saat sebelum saatnya pemilu berlangsung.⁴ Itulah sebabnya, kelompok oposisi selalu dikatakan sebagai *a government in waiting* (Lovell, 2003: 3-4).

Di AS, prinsip-prinsip *checks and balances* semakin tegas, sebab sistem pemerintahan presidensial ini memang menghindarkan secara sengaja ketumpangtindihan dalam peran dan posisi institusi-institusi politik demokratis yang ada di sana. Lembaga parlemen (Kongres), apakah itu *House of Representatives*

(DPR) atau Senat, misalnya, memiliki wewenang kuat dalam legislasi. Sebaliknya, presiden mempunyai hak veto untuk tidak menyetujui UU. Di pihak lain, lembaga yudikatif benar-benar independen dan tidak diintervensi oleh pemerintah dan parlemen. Oleh karena prinsip-prinsip *checks and balances* telah berjalan dengan baik di AS, maka tidak ada kecurigaan ataupun perkembangan dan realitas yang dapat membenarkan bahwa institusi-institusi politik di sana telah menjadi berat sebelah atau ada yang memiliki kekuasaan dan wewenang jauh melebihi yang lainnya. Kehadiran media massa sebagai alat kontrol terhadap institusi-institusi politik demokratis yang ada itu sendiri telah muncul sebagai pilar keempat dari demokrasi, dengan pengaruh kekuasaan yang sama kuatnya dengan Kongres, pemerintah/presiden, dan lembaga yudikatif.

Namun, tetap penting untuk diingat bahwa parlemen belum tentu mampu membuat suatu pemerintahan menjadi *accountable* sebagaimana yang dikatakan oleh teori mengenai pemerintahan yang bertanggung jawab dan yang diharapkan oleh banyak orang. Sementara, para pemilih juga disadari tidak selalu efektif dalam menyudutkan para menteri yang telah melakukan kesalahan. Tetapi, sejumlah mekanisme akuntabilitas yang ada dan terus bermunculan, di luar institusi-institusi negara resmi yang ada, yakni legislatif dan yudikatif, termasuk pers dan media investigatif, *whistle blower* dari dalam birokrasi, *Auditor General*, *Ombudsman*, yang didukung oleh adanya kebebasan informasi pada

⁴Keterangan Bob Charles, MP, *Chairman of Joint Committee of Public Accounts and Audit*, dalam presentasi di Australian National University (ANU), 6 November 2003; juga keterangan Hon. Bob McMullan, *Shadow Minister for Finance*, dari Partai Oposisi (Buruh), dalam presentasi di Australian National University, 7 November 2003.

umumnya, dan yang dijamin oleh sebuah UU mengenai kebebasan informasi, akan mampu menciptakan pemerintahan yang representatif, apakah itu dalam sistem parlementer (*Westminster*) ataupun presidensial, menjadi tidak dapat menghindari atau lari dari tanggung jawabnya untuk memperlihatkan akuntabilitasnya (Lovell, 2003: 7-8).

Sulit berjalannya prinsip-prinsip *checks and balances* di Indonesia bersumber dari proses amandemen konstitusi yang tidak didasari oleh pemahaman yang baik tentang demokrasi, khususnya mengenai sistem pemerintahan representatif yang bertanggung jawab. Tampaknya, yang terpikir pada waktu amandemen konstitusi adalah bagaimana membuat lembaga parlemen menjadi begitu kuat, tanpa memikirkan konsekuensinya jika kekuasaan dan kewenangan baru yang dimiliki oleh parlemen secara konstitusional itu benar-benar dijalankan. Dalam sistem parlementer seperti di Jepang dan Australia, kepala pemerintahan (PM) dapat dijatuhkan oleh sebuah mosi tidak percaya yang didukung suara mayoritas dalam parlemen. Sebaliknya, di Australia, untuk pengimbang kekuasaan parlemen, PM dengan persetujuan Gubernur Jenderal dapat membubarkan parlemen (*dissolution*), dan melakukan pemilu baru selekasnya. Gubernur Jenderal sendiri memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen, baik *House of Representative* maupun Senat, jika kedua kamar parlemen tersebut gagal mencapai kesepakatan dalam membuat UU. Mekanisme ini dikenal sebagai *double dissolutions* dalam konstitusi dan praktek ketatanegaraan Aus-

tralia (Adams, 2003: 9). Sedangkan dalam sistem presidensial seperti di AS, kepala pemerintahan (presiden) dapat dijatuhkan oleh Kongres melalui mekanisme *impeachment*. Namun, mekanisme *impeachment* tidak dengan sendirinya diterapkan jika presiden meminta pengampunan melalui pernyataan maaf dan pengakuan bersalah di depan publik. Kasus ini pernah terjadi pada masa Presiden Clinton dalam kasus perselingkuhan seksual dengan Monica Lewinski.

Selanjutnya, prinsip-prinsip *checks and balances* semakin mungkin untuk dijalankan di Australia, karena kekuasaan yudikatif telah memperlihatkan dirinya dapat bersikap independen dan lepas dari pengaruh dan intervensi eksekutif. Berbeda dengan di Indonesia, terutama untuk tingkat Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang masih begitu besar dapat dipengaruhi dan diintervensi oleh lembaga eksekutif. *High Court* itu sendiri, sebagai sebuah pengadilan banding terakhir (tertinggi), diketahui merupakan kekuasaan kehakiman yang sangat *powerful* dan berwibawa. Sikap para hakim Australia yang independen dalam mengambil keputusan sangat disegani keputusan-keputusannya oleh berbagai pihak, termasuk eksekutif dan legislatif. Hal ini dimungkinkan karena para hakim direkrut dari kalangan komunitas mereka sendiri, seperti himpunan para *barristers* dan *solicitors*. Dalam hal ini, Filipina, salah satu negara berkembang di kawasan Asia Tenggara memiliki kondisi demokrasi yang sudah jauh lebih maju daripada Indonesia, bahkan dapat dikatakan juga sudah lebih maju daripada Australia dalam pe-

rekrutan para hakim untuk lembaga yudikatifnya. Sebab, yang memilih kemudian juga bukan lembaga legislatif (parlemen) sebagaimana halnya di Indonesia, atau juga bukan oleh Gubernur Jenderal dalam *Council* yang terpisah dengan lembaga eksekutif/pemerintah dalam kasus Australia, tetapi oleh lembaga yudikatif itu sendiri. Dengan demikian, baik proses perekrutan maupun pemilihannya benar-benar dilakukan oleh kalangan (mekanisme) internal mereka.⁵ Namun demikian, di Australia, walaupun lembaga-lembaga peradilan di Australia bersikap tidak independen atau tidak *fair* dalam menjalankan proses peradilan dan mengambil keputusan, masih ada lembaga lain, yaitu *Ombudsman*, yang berperan untuk menyelidiki kasus-kasus mal-administrasi yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman tersebut.

Lebih jauh lagi, dalam kasus di Australia, dan juga negara-negara lain di mana terdapat *Ombudsman*, terutama Eropa Barat, yang telah lama memilikinya dan darimana *Ombudsman* berasal, *Ombudsman* selain dapat berperan dalam menjaga berjalannya prinsip-prinsip *checks and balances* dalam sistem kenegaraan, juga turut berperan dalam menegakkan terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik, bersama-sama dengan lembaga lain seperti Komisi Yudisial dan *Auditor General*. Adapun di Indonesia, lembaga ini sudah terbentuk,

tetapi baru di Jakarta (*Ombudsman Nasional*) dan sebuah provinsi, dan belum berkembang ke seluruh daerah lainnya di Indonesia sehingga kinerja lembaga ini untuk mendukung *checks and balances* di Indonesia masih harus dilihat dalam jangka panjang.

UU BARU DAN PROSPEK DEMOKRASI: SEBUAH KESIMPULAN

UU No. 12 Tahun 2003 mengenai Pemilu dan UU No. 22 tahun 2003 mengenai Susduk, yang dibuat sebagai konsekuensi dari amandemen UUD 1945, juga bersama-sama dengan UU lainnya yang menjamin pelaksanaan hak-hak DPR, secara hukum memberikan kewenangan yang lebih luas bagi lembaga parlemen. Sementara, secara ideal diharapkan dapat memberikan kewenangan yang lebih besar dalam rangka membuat lembaga parlemen tersebut menjadi lebih kuat. Karenanya, telah muncul kekhawatiran bahwa posisi DPR berkembang menjadi sebuah *superbody*. Padahal, dalam kenyataannya, kondisi parlemen tidak demikian. Bukan suatu hal yang berlebihan untuk diungkapkan, justru dengan semakin banyaknya konsesi konstitusional dan hukum yang diberikan kepada parlemen, dan semakin dibatasinya kekuasaan presiden, yang terjadi adalah semakin kuatnya kedudukan presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.

⁵ Keterangan Roland Rich dalam presentasi di *School of Social Sciences*, Australian National University, Canberra, pada 14 November 2003.

Dalam perspektif demokrasi, munculnya sebuah parlemen ataupun lembaga eksekutif yang terlalu kuat tidak-

lah baik. Karenanya, *checks and balances* yang menjadi karakter dari sistem politik yang demokratis haruslah berjalan dan terus diperlihara. Kalaupun ada kekuasaan yang lebih dominan dari salah satu lembaga, diharapkan hal itu tidak akan berjalan terus dalam jangka panjang dan hanya merupakan dinamika perkembangan saja, tanpa mengganggu prinsip keseimbangan yang ada, serta fungsi kontrol yang diharapkan. Dalam hal ini, dinamika yang dimaksud, yang juga dapat dikatakan sebagai varian, dapat dilihat dari munculnya identifikasi *fusion of power* untuk sistem politik demokrasi Australia, dan *separation of power* yang konsisten dari sistem politik demokrasi AS. Itulah sebabnya, sistem politik demokrasi Australia tidak hanya telah diidentifikasi sebagai sistem *Westminster*, warisan sistem parlementer Inggris, tetapi juga ada yang mengidentifikasinya sebagai sistem *Washminster* (Harris, 2003: 1-2). Karena, Australia dinilai mengkonvergensi sistem *Westminster* Inggris — dalam hal mana anggota kabinet (pemerintah) juga menjadi anggota parlemen — dengan sistem politik AS, dalam hal mana parlemen di Australia terdiri dari *House of Representative* dan Senat, seperti halnya Kongres AS, dan bukan Majelis Rendah (*House of Common*) dan Majelis Tinggi (*House of Lords*) seperti di Inggris. Di sisi lain, berbeda dengan Inggris yang mengimplementasikan sistem Negara Kesatuan, Australia mengadopsi sistem federalisme, sebagaimana halnya di AS, dengan sistem negara-negara bagiannya. Dengan sistem konvergensi yang baru itu, *checks*

and *balances* dalam sistem politik demokrasi Australia telah diidentifikasi dengan terminologi sebagai *Ausminster*.

Sistem pemerintahan yang representatif dengan kehadiran lembaga perwakilan (parlemen) yang kuat dan disegani oleh pemerintah, walaupun tidak harus menjadi sebuah *superbody*, merupakan prasyarat bagi berjalannya sistem politik yang demokratis. Adapun kinerja sistem pemerintahan yang representatif dalam sebuah negara yang benar-benar menerapkan demokrasi, apakah itu parlementer ataukah presidensial, dapat dilihat dari berjalan atau tidaknya mekanisme akuntabilitas atau pertanggungjawaban dari masing-masing lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pengalaman-pengalaman dari negara demokrasi yang telah maju, seperti Australia dan AS, menunjukkan selalu saja ada ketidaksempurnaan dalam sistem pemerintahan yang diadopsi dan diterapkan. Sebagai konsekuensinya, dibutuhkan institusi lain, yakni pers, *Auditor General*, media investigatif, *Ombudsman*, *whistle blower* dalam birokrasi dan lain-lain, untuk menjamin adanya akuntabilitas atau pertanggungjawaban, menjaga berlangsungnya *checks and balances*, dan terpeliharanya demokrasi.

Di Indonesia sendiri, masa depan demokrasi masih merupakan tanda tanya besar. Masih akan diamandemennya kembali UU Susduk dengan adanya perubahan untuk jumlah total anggota DPR, yakni menjadi 600 orang, itu saja telah mengindikasikan betapa Indonesia belum mempunyai cetak

biru tentang sistem politik demokrasi yang akan diwujudkan. Demikian pula, dengan masih akan terus diamandemennya konstitusi, pasca-Amandemen Keempat, akibat tidak dijalankannya agenda reformasi politik pasca-1998 secara konsisten, prospek demokrasi semakin tidak jelas. Sementara, dijalankannya sistem dua kamar yang sumir, dan kinerja lembaga DPR yang belum seperti yang diharapkan, dan lembaga yudikatif yang masih belum bebas dari intervensi pemerintah secara langsung maupun tidak langsung, serta kinerja pemerintah yang sangat lemah dalam penegakan hukum yang merupakan pilar utama demokrasi, akan membuat Indonesia semakin terperangkap dalam wilayah abu-abu dalam perjalanan transisi demokrasinya.

KEPUSTAKAAN

- Adams, David. 2003. *The Constitution and Federalism* (Canberra: Australian National University).
- Bahan-bahan Diskusi Panel "In Search of the Ideal Democratic System for Indonesia," 7 Maret 2000. Jakarta: API, 2000.
- Barret, Pat, AO. 2003. *Address to Officials of Southeast Asian Parliaments* (Canberra: Australian National University).
- Buchan, John. n.d. *Burke's Political Writings* (New York: Thomas Nelson and Sons Ltd).
- Carter, John. 2002. *Parliamentary Government in Australia* (Canberra: Parliamentary Education Office).
- Charles, Bob, MP. 2003. *Role and Responsibilities of the Joint Committee of Public Accounts and Audit* (Canberra: Australian National University).
- Ellis, Andrew and Etsi Yudhini. 2003. *Law on Structure and Composition of the MPR, DPR, DPD, and DPRD's (Susduk Law) Passed by the DPR on 9 July 2003: A Short Guide* (Jakarta: National Democratic Institute).
- Harris, Ian. 2003. *The Role of the Clerk and Department of the House of Representatives* (Canberra: Parliament House).
- Lovell, David. 2003. *Representatives and Responsible Government* (Canberra: Australian National University).
- Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. n.d. *The Federalist Paper* dalam Isaac Kramnick (ed.). Penguins Book.
- Mill, John Stuart. n.d. *Utilitarianism Liberty Representative Government* (New York: Everyman's Library).
- "One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature." Washington DC: NDI, 1998.
- St. John-Stevas, Norman (ed.). n.d. "The Collective Works of Walter Bagehot." *The Economist*, Vol. 6.
- "Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relation." Legislative Research Series Paper #6. Washington: NDI, 2000.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.

Globalisasi atau Hegemoni Intelektual Global?

Nicholas A. Rahallus

Kata-kata globalisasi sering digunakan secara berulang-ulang dalam ruang komunikasi publik internasional dalam kaitannya dengan wacana pembangunan ekonomi internasional. Globalisasi seolah-olah menjadi pilihan terbaik dunia internasional dari suatu kemungkinan terbaik dari yang mungkin ada 'dan tidak bertentangan dengan tatanan dunia internasional secara mendasar dan menyeluruh. Pada dirinya sendiri, globalisasi merupakan sebuah produk dan sebuah kekuatan intelektual yang kemudian dilekatkan dan dijalankan lewat agenda-agenda standarisasi, penyamarataan, privatisasi, deregulasi, labelisasi dan lain-lain, di mana tujuan utamanya tidak lain adalah menjaga dan memelihara status quo dalam konteks hubungan ekonomi, politik dan sosial masyarakat internasional.

"Kebodohan rata-rata manusia, menjadi 'tanggung jawab' para pengamat yang dingin untuk memberikan 'ilusi yang perlu', dan menyajikan kepada mereka mimpi-mimpi yang harus ditanamkan ke dalam pikiran orang-orang yang malang ini."

Reinhold Niebhur (1932).

"Karena perdagangan mengabaikan batas-batas negara, dan para pemilik modal bersikeras menjadikan dunia ini sebagai pasar, bendera negara harus mengikutinya. Pintu negara-negara yang ditutup terhadapnya harus dihancurkan. Konsesi-konsesi yang didapat para pemilik modal harus diamankan sekalipun kedaulatan bangsa yang enggan membuka diri itu harus diperkosa dalam prosesnya. Koloni harus didapat atau diciptakan supaya tak ada bagian yang berguna dari planet ini yang tak termanfaatkan."

Woodrow Wilson (1919).

PENDAHULUAN

BAGAIMANA isu-isu strategis, struktur dan konstruksi sosial hingga proses sosial diberi makna dalam pengertian konseptual hingga intepretasinya, merupakan hal-hal yang esensial dalam hubungan antar-bangsa dalam konteks pembangunan dunia dewasa ini. Hal tersebut kini menjadi kian signifikan dalam era yang

dikenal dengan globalisasi. Dengan seluruh beban kemiskinan dan keteringgalan yang mengungkungnya, negara berkembang membutuhkan lebih daripada sekadar kebijakan guna merumuskan arah pembangunannya.

Persoalan pembangunan negara berkembang menjadi bertambah kompleks karena wajah dunia internasional telah mengalami perubahan yang signifikan.

Di masa lampau, aktor utama panggung dunia internasional adalah negara dan PBB serta lembaga-lembaga pendukungnya. Kini, nampaknya peran aktor lama semakin terpinggirkan dan tergantikan oleh sejumlah aktor baru seperti lembaga-lembaga finansial dan keuangan internasional semisal Bank Dunia dan IMF, perusahaan-perusahaan raksasa, individu-individu super, pasar, blok-blok regional dan tentu saja negara super. Seluruh perubahan ini harus dicermati dengan hati-hati, yang jika tidak niscaya justru semakin memperbesar jurang perbedaan antara negara maju dan negara berkembang.

Artikel ini hendak melihat globalisasi secara kritis dengan menyitir pandangan sejumlah ekonom klasik, bahwa globalisasi tidak berbeda dengan kolonialisme dan kapitalisme yang mendahuluinya. Globalisasi cenderung hanya akan membawa kesejahteraan kepada sejumlah kecil kelompok, pada sisi lain tetap menjaga dan memelihara ketidakadilan ekonomi, sosial, politik dan kemiskinan mayoritas masyarakat internasional.¹ Hahnel (2000) menyatakan: "Propaganda bahwa globalisasi akan menguntungkan negara-negara berkembang adalah bualan belaka. Liberalisasi investasi dan perdagangan internasional terbukti makin memperburuk ketidakseimbangan negara maju dan negara berkembang". *Human Development Report* yang dibuat oleh UNDP pada tahun 1997 menunjukkan bahwa sejak

1960 volume ekspor global telah bertumbuh dari US\$60 milyar menjadi US\$6,5 trilyun. Untuk periode yang sama, pembagian pendapatan global untuk kehidupan 20 persen rakyat miskin di berbagai negara, turun dari 2,3 persen menjadi 1,1 persen.

Sembari melihat praktek globalisasi, tulisan ini pun akan berusaha untuk mencari pendekatan yang lebih bersandar kepada kepentingan dan keniscayaan negara berkembang. Bagaimanapun juga, bangunan ide ini hanyalah merupakan sebuah perspektif, dan tentu saja senantiasa terbuka bagi perdebatan maupun pengayaan.

GLOBALISASI ATAU GOMBALISASI?

Globalisasi secara gramatikal dapat diartikan sebagai sebuah proses, ataupun fenomena, di mana "keterkaitan" dan "ketergantungan" antarentitas telah sampai pada titik mutlak di mana segala sesuatu masuk ke ruang lingkup global, terkait satu dan lainnya dan saling mempengaruhi satu dan lainnya. Akhir-akhir ini, globalisasi seringkali tidaklah ditujukan kepada suatu konsep atau bahkan definisi tertentu. Globalisasi secara serampangan dikait-kaitkan dengan kemajuan teknologi informasi, spekulasi dalam pasar uang, meningkatnya arus modal lintas negara, Disney-fikasi kebudayaan, pemasaran massal, pemanasan global, rekayasa genetika, era perusahaan multinasional, hilangnya batas-batas antarnegara, kian melemahnya kekuasaan negara, dan lain-lain. Marcuse (2002) berkomentar,

¹ Hal tersebut dikemukakan oleh Sekjen PBB, Kofi Annan, dalam rapat Dewan Keamanan PBB, September 1999, dan dimuat pada *Development Dialogue* (2000: 1-2). Uppsala.

bahwa "ini bukanlah sekadar hal kece-robahan penggunaan kata secara intelektual. Penggunaan istilah yang kabur maknanya, dapat menjadi tabir yang efektif untuk menyelubungi makna yang sesungguhnya. Hal tersebut dapat menghindarkan masyarakat dari keingintahuan mengenai apa sesungguhnya yang sedang terjadi, oleh siapa, terhadap siapa, untuk apa, dan akibat apa yang potensial ditimbulkannya".

Terminologi globalisasi mulai mengemuka bersamaan dengan maraknya apa yang disebut sebagai *Foreign Direct Investment* (FDI atau PMA)² pada pertengahan 1980-an, yang sebagian besarnya berasal dari AS dan negara-negara Eropa Barat. Globalisasi kian dimungkinkan setelah AS yang kemudian diikuti oleh sejumlah negara/wilayah lainnya, menurunkan tarif dan pembatasan-pembatasan lainnya yang selama ini berlaku dalam perdagangan internasional. Globalisasi juga ditandai dengan berakhirnya perang dingin, kian meningkatnya perdagangan internasional, revolusi teknologi komunikasi, kemajuan bidang transportasi, dan meningkatnya kreativitas perekonomian yang dilakukan dengan menggunakan komputer dan internet (Galpin, 2002). Apa itu globalisasi dan perkembangannya, relatif dimonopoli oleh kelompok yang amat berpengaruh, yang memiliki daya jangkauan, kekuasaan dan ambisi (yang me-

mang) global. Seluruh konsepsi dan paradigma mengenai globalisasi dicetuskan berdasarkan persepsi, kepentingan dan agenda kelompok ini, yang pada dasarnya banyak dipengaruhi oleh ideologi dan janji-janji neo-liberal (Chomsky, 2001).

Fredman (1999) mengartikulasikan globalisasi sebagai sebuah interelasi yang sedemikian erat antara negara, pasar dan teknologi. Kondisi ini memungkinkan baik perorangan, perusahaan, maupun negara untuk lebih mudah menjangkau ke seluruh penjuru dunia, lebih cepat, lebih dalam, lebih luas dan tentu saja lebih murah daripada sebelumnya. Globalisasi ditandai dengan disatukannya dunia dengan teknologi internet (*world-wide-web*); meningkatnya fluktuasi perdagangan internasional sampai ke derajat yang luar biasa; digantinya sistem, mekanisme hingga budaya yang lama, yang tidak efisien dengan yang baru, yang lebih produktif, dan efisien; dan seluruh teman maupun lawan dikonversi menjadi kompetitor. Hemmer (2002) memformulasikan globalisasi sebagai pembagian proses produksi ke berbagai lokasi yang berjauhan, yang memacu pesatnya perdagangan barang, PMA, dan integrasi antar-pasar modal dunia; maupun semakin disesuaikannya struktur permintaan dan konsumsi nasional/lokal terhadap produk-produk internasional. Singkatnya, globalisasi adalah terjadinya internasionalisasi aktivitas ekonomi secara ekstrem.

Jika saja masyarakat negara berkembang sadar mengenai apa yang terjadi maka apa yang disebut globalisasi de-

²PMA memacu pertumbuhan ekonomi negara-negara yang dimasukinya, rata-rata 15 persen per tahunnya. Hanya saja, bagian terbesar dari keuntungan tersebut mengalir ke Amerika dan Negara-negara Eropa lainnya, yang jumlahnya hingga mencapai milyaran dolar AS.

ngan pemaknaannya yang positif dan bombastis tadi tidak perlu marak, karena sesungguhnya globalisasi itu tidak lain dari sebuah bentuk Hegemoni Intelektual Global (selanjutnya disebut HIG), di mana masyarakat internasional disetir pikirannya untuk menyesuaikan diri dengan persepsi, kepentingan, dan agenda kelompok tertentu yang memang memiliki daya jangkau, kemampuan serta ambisi global. Kelompok ini menciptakan sejumlah mekanisme, sistem maupun simbol, dan dengannya berusaha untuk menghegemoni dan menangkangi opini masyarakat internasional; dan bahkan berusaha mengarahkan masyarakat internasional untuk berpikir dan merasa menurut apa yang dikehendaki untuk dipikirkan dan dirasakan (Gosovic, 2001).

NEO-LIBERAL DAN PEMBA- NGUNAN INTERNASIONAL

HIG diperkuat dan memperoleh akarnya dari paradigma neo-liberal yang percaya bahwa semakin besar peran mekanisme pasar serta semakin terbuka sistem perekonomian sebuah masyarakat terhadap perdagangan bebas dan kompetisi, masyarakat tersebut akan menjadi semakin efisien dan tentu saja, menguntungkan. Dengan ideologi inilah HIG terinstitusi dan dipromosikan ke masyarakat internasional. Tulisan ini tidak berkompeten untuk membahas secara rinci tentang ideologi neo-liberal, tetapi hal ini perlu dikilas untuk melihat bagaimana globalisasi tumbuh, berkembang dan memperoleh pijakannya.

Para penganut neo-liberal percaya bahwa manusia adalah makhluk bebas; karenanya manusia bebas untuk mengekspresikan daya hidupnya dalam bentuk apa saja dan dalam konteks apa saja; bukan dalam konteks *struggle for survive*, tetapi lebih dalam yakni konteks kehendak untuk berekspresi (berkuasa?). Mereka percaya bahwa manusia bebas untuk mengusahakan hidup bagi dirinya, termasuk kebebasan untuk mengeksploitasi isi perut bumi. Di sisi lain, perut bumi tempat di mana mereka berpijak itu terbatas, sementara kerakusan dan ketamakan manusia tidak terbatas. Mereka membutuhkan sebuah lampu hijau dari masyarakat internasional untuk mengizinkan mereka menggali dan menguras halaman belakang rumah orang lain.³ Lewat sejumlah usaha dan pertunjukan yang sangat spektakuler, akhirnya globalisasi memperoleh tempat dan perannya dalam percaturan masyarakat internasional dewasa ini.⁴ Secara singkat, kira-kira demikianlah neo-liberal telah melahirkan dan memberi peran yang demikian dominan kepada globalisasi dalam konteks pembangunan dunia internasional dewasa ini. Dengan bekal lampu hijau tadi, negara maju mengeks-

³ Widihandojo (1998) menyatakan bahwa "Amerika Serikat dan negara-negara industri Barat yang tengah menghadapi defisit perdagangan berusaha mati-matian untuk masuk ke dalam pasar domestik Asia, yaitu dengan cara memaksakan diterapkannya sistem pasar bebas".

⁴ Sejarah mencatat, bahwa pada paruh kedua 1994, Presiden AS saat itu, Bill Clinton berhasil membawa sejumlah pemimpin negara berpengaruh di dunia ke meja perundingan untuk menandatangani perjanjian WTO.

plloitasi bumi dan isi perutnya. Di sisi lain, untuk menghindarkan timbulnya kesadaran dan protes negara berkembang atas kenyataan ini, negara berkembang terus dikubangkan ke dalam hiruk-pikuk pemberantasan kemiskinan, pemerintahan yang bersih dan jujur, perlindungan hak cipta, konservasi hutan, perbaikan nasib buruh, reformasi perdagangan, reformasi hukum, hak-hak asasi manusia, demokratisasi, isu-isu lingkungan atau pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Dengan memanipulasi isu-isu tersebut, negara maju merasa berhak dan berkompeten untuk mengintervensi dan mencampuri proses pembangunan di negara berkembang.⁵ Negara maju bahkan kini dapat memberi instruksi dan perintah kepada negara berkembang tentang bagaimana seharusnya mereka bersikap dan berperilaku.

⁵ Pemerintahan negara-negara berkembang, saat ini sangat dipusingkan dengan persoalan-persoalan seperti buruh dan PKL. Yang kurang disadari adalah bahwa persoalan yang timbul dari kedua sektor kehidupan ini sesungguhnya muncul sebagai sebuah akibat dari sebab bagaimana sistem perekonomian dunia di-setting. Negara berkembang telah di-setting untuk menjadi pasar produk-produk negara maju, yang karenanya peran PKL menjadi relevan. Sementara itu pabrik-pabrik di negara berkembang diproyeksikan untuk memenuhi permintaan negara maju, yang karenanya pihak pemilik modal harus memaksa buruh untuk bekerja ekstra keras, dengan kondisi jaminan sosial yang seminim mungkin. Mereka harus mengejar omset yang datangnya dari negara maju atau akan kehilangan order. Pada situasi yang demikian tentu saja persoalan HAM potensial hadir di sana. Artinya, persoalan-persoalan yang berhubungan dengan buruh dan PKL yang muncul di negara berkembang merupakan sebuah akibat yang sebabnya berasal dari setting ekonomi dunia yang memang dikehendaki oleh negara maju.

Meninggalkan persoalan-persoalan ekonomi untuk diselesaikan oleh pasar dan pelaku-pelaku bisnis perorangan, dikombinasikan dengan serbuan isu-isu di atas untuk melemahkan peran pemerintah negara berkembang, merupakan salah satu mekanisme yang sangat efektif untuk tetap memelihara keunggulan negara maju terhadap negara berkembang. Dalam hal ini, HIG mengkonsentrasikan serangannya kepada isu-isu makro, dan dalam prosesnya menumbuhkembangkan konflik di dalam, dan di antara negara berkembang yang membuat mereka sibuk dengan dirinya sendiri dan tidak sempat untuk mengawasi apa yang tengah dilakukan oleh negara maju. Hal-hal mikro kemudian dijadikan sebagai parameter yang dengannya negara-negara berkembang divonis gagal dengan agenda pembangunannya, dan karenanya mereka dipaksa untuk menerima perlakuan-perlakuan "khusus" pada berbagai bidang kehidupan yang dari waktu ke waktu kian meningkat atau dipaksa untuk menerima "pendampingan" dari lebih banyak lagi negara maju⁶ (Gosovic, 2001).

Globalisasi senantiasa diberi makna: baru, moderen, ilmiah, berorientasi kepada hasil, tidak *out of date*, yang semua itu membuatnya terdengar segar dan positif. Seluruh keraguan atau pertanyaan terhadap globalisasi dilihat sebagai kuno, tua, *unfashionable*, *out of date*, bagian dari masa lalu, masa

⁶ Sebagai contoh, lihat klausul-klausul kontrak kerja sama RI dan IMF yang menetapkan sejumlah "prasyarat" yang harus dipenuhi oleh pemerintah RI.

prasejarah yang telah harus dilupakan (Fredman, 1999). Pemanfaatan "metode-metode mutakhir", *disparaging words*, *tagging*, *labeling*, dipergunakan untuk membungkam, menyingkirkan dan mentahkan pertanyaan yang potensial dikemukakan mengenai agenda globalisasi. Pada sisi lain, metode-metode seperti paten dan lisensi telah dikembangkan menjadi perangkat legal lainnya, yang efektif (bahkan) untuk mengambil sejumlah hak intelektual dan mengklaim produk-produk tertentu yang sesungguhnya bukan orisinil buah cipta/milik negara maju.

Era globalisasi juga dilihat sebagai masa berakhirnya sejarah/ideologi, berakhirnya konflik, pertentangan, dan lain-lain. Globalisasi disebut era *partnership*, *stakeholders*, peluang dan tantangan, tidak ada lagi utara dan selatan, agenda positif, agenda pro-aktif (Fredman, 1999). Kata-kata magis inilah yang sering dipergunakan secara berulang-ulang dalam ruang komunikasi publik internasional dalam kaitannya dengan wacana pembangunan ekonomi internasional. Kembali lagi, semuanya itu dipergunakan untuk menyingkirkan dan mengesampingkan pertanyaan-pertanyaan potensial yang muncul. Ia juga dimaksudkan untuk mengintrodusir bagian yang paling mendasar dari sistem yang dikehendaki (HIG). Seolah-olah itulah pilihan terbaik dunia internasional, satu-satunya kemungkinan. Itulah kemungkinan terbaik yang mungkin ada, dan itulah sistem terbaik yang tidak bertentangan dengan tatanan dunia internasional secara mendasar dan menyeluruh.

STRATEGI "SATU MEMANTAPKAN SEMUA"

Bagaimanapun, HIG (globalisasi) pantas mendapatkan pujian dan apresiasi. HIG merupakan sebuah hasil dari strategi global jangka panjang yang telah dijalankan selama beberapa dasawarsa terakhir ini, lewat perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi yang luar biasa, dengan memanfaatkan pengetahuan yang luas dan mendalam mengenai ekonomi, politik, psikologi, sejarah, antropologi, geografi, hingga geopolitik, dan lain-lain, dengan memanfaatkan sejumlah instrumen mutakhir. HIG dilaksanakan secara tersamar, sistematis, dan diselubungi dengan sejumlah mekanisme canggih serta simbol-simbol "moderen", yang memungkinkannya menghilang dari amatan dan latar publik. Tidak heran hingga kini HIG kurang dapat dipahami dan dikenali (Petras, 2003).

Demi tujuan-tujuan praktis, seluruh hasil dari persepsi, agenda dan kepentingan Hegemoni Intelektual Global ini, telah dimanipulasi ke dalam sejumlah simbol, dan dengan gencarnya dipublikasikan kepada dunia internasional lewat jasa media/teknologi komunikasi modern, dan dijalankan melalui sejumlah mekanisme penyeragaman, liberalisasi pasar dan investasi serta pemberlakuan standar-standar internasional pada berbagai bidang seperti produksi, hiburan, pendidikan dan bahkan kebudayaan (Gosovic, 2001).

Globalisasi yang mengemuka dewasa ini merupakan hasil dari sistem dan proses pembangunan dunia internasio-

nal yang bertumpu kepada strategi "satu memantapkan semua"⁷ yang dijalankan oleh kaum kapitalis dalam masyarakat internasional yang demikian heterogen. Strategi itu sendiri merupakan respons terhadap tantangan kultural dan intelektual masyarakat internasional dewasa ini. Konsep yang mula-mula dirumuskan sebagai Konsensus Washington (Chomsky, 2001), akhirnya dipopulerkan dengan terminologi globalisasi. Ia tampil sebagai sebuah terminologi baru, sebuah wacana baru, sebuah dunia baru yang dalam bahasa mantan Menlu AS, James Baker, disebut "sebuah tatanan ekonomi liberal global, sebuah tatanan dunia kapitalis" (*Kompas*, 28 Oktober 2002). Pada dirinya sendiri, globalisasi merupakan sebuah produk dan sebuah kekuatan intelektual yang kemudian dilekatkan dan dijalankan lewat agenda-agenda standarisasi, penyamarataan, privatisasi, deregulasi, labelisasi dan lain-lain, di mana tujuan utamanya tidak lain adalah menjaga dan memelihara *status quo* dalam konteks hubungan ekonomi, politik dan sosial masyarakat internasional.

Untuk mencapai tujuan ini, sejumlah strategi telah dipergunakan yakni

⁷ *Kompas* (28 Oktober 2002), dalam rubrik Sorotan, mengutip salah satu edisi harian *New York Times* (1992) yang secara gamblang merumuskan strategi keamanan Washington sebagai berikut: "...untuk menahan bangsa industri maju lainnya yang hendak menentang kepemimpinan kita, ... yang berupaya untuk mencari peran global maupun regional yang lebih besar, ... maupun kesalahan-kesalahan yang dapat mengancam tidak saja kepentingan kita tetapi juga sekutu dan teman-teman kita, atau yang secara serius dapat mengganggu hubungan internasional".

pemanfaatan simbol/bahasa, *black mail* melalui media komunikasi masa, penetrasi/infiltrasi ke dalam dunia pendidikan negara berkembang, kontrol dan pembentukan opini masyarakat internasional, dan yang terakhir memperlemah dan mengsubordinir lembaga PBB (yang akan dibahas secara tersendiri). Tentu masih ada strategi lain yang dipakai untuk membidik tujuan ini, namun karena keterbatasan yang ada, hanya strategi-strategi ini yang teridentifikasi. Strategi tersebut antara lain:

- **Pemanfaatan Bahasa (*Newspeak*) dalam Masyarakat Internasional**

Dalam strategi ini dikembangkanlah sebuah teknik komunikasi yang oleh Chomsky (2001) disebut *newspeak*. Teknik ini dimanfaatkan untuk menyelewengkan frase tertentu dari makna lazimnya. Contohnya, istilah proses perdamaian, dalam konteks konflik Israel-Palestina hanya berkenaan dengan *draft* yang ditawarkan AS. Guna memperbesar daya tekan *draft* tadi, harian *New York Times* pada halaman depannya memuat sebuah laporan utama yang berjudul "*Are the Palestinians ready to seek peace?*" Jika bangsa Palestina menolak salah satu saja butir *draft* tersebut, mereka dituduh menolak proses perdamaian. Tentu saja bangsa Palestina pro perdamaian menurut syarat-syarat mereka sendiri (Chomsky, 2001).

Terminologi konsensus seringkali dikedepankan untuk meredusir/menyingkirkan kemungkinan perdebatan ataupun sanggahan yang potensial muncul. Dalam pelaksanaan-

nya, hal perdebatan dan sanggahan harus dikesampingkan, sekalipun hal-hal tadi berkaitan dengan prosedur, mekanisme, struktur dan proses sosial, ekonomi dan politik yang menegen dengan isu globalisasi. Jika dibiarkan, wacana yang mempertanyakan dan menggugat globalisasi tersebut berpotensi mengganggu dan merusak tujuan yang hendak dicapai. Dalam skenario demikian, pemilihan bahasa/symbol menjadi faktor yang sangat signifikan. Pemakaian bahasa-bahasa yang kompleks dan jargon-jargon yang nampak "netral", dikombinasikan dengan isu-isu etis (yang seringkali berstandar ganda), telah menjadi salah satu metode yang ampuh untuk mengaburkan dan menggarisbawahi isu-isu yang sesungguhnya dikehendaki (Gosovic, 2001).

Seleksi kuantifikasi telah menjadi aspek lainnya dari proses ini. Sejumlah indikator (yang berhubungan dengan kinerja stok/barang di pasar) yang dipilih secara hati-hati, dipakai untuk menggambarkan dan menilai baik-tidaknya kinerja pemerintahan sebuah negara. Pada bagian yang lain, McDonald, Kentucky Fried Chicken, Coca Cola, Pepsi Cola, Mickey Mouse dan sejumlah produk kebudayaan "pop" negara maju, menyerbu berbagai bidang kehidupan negara berkembang dengan deras. Dengan strategi yang demikian, tentu saja "perspektif" yang dikehendaki lambat-laun akan terbentuk dan pada gilirannya mempengaruhi hasil-hasil produksi, ekonomi, politik, sosial, hingga kebudayaan masyarakat internasional.

• Penetrasi/Infiltrasi Ke Dalam Pendidikan Negara Berkembang

Dalam strategi ini, bantuan-bantuan pengajaran dan penelitian pada sejumlah bidang akademik seperti ekonomi politik dan ekonomi pembangunan kepada negara berkembang semakin dikurangi, seolah-olah isu-isu tersebut sudah kurang relevan dan/atau permasalahannya telah terjawab. Bidang-bidang akademik yang demikian tidak lagi ditawarkan dalam program beasiswa yang diberikan negara maju kepada negara berkembang, dan hanya meninggalkan ilmu yang secara politis netral, atau ilmu-ilmu yang hanya berguna bagi para teknokrat seperti matematika ekonomi, statistik, bisnis administrasi, dan ilmu-ilmu teknis lainnya. Ilmu-ilmu ini tidak berkompeten untuk mempertanyakan paradigma yang dipergunakan dalam proses pembangunan dan lebih mengenai dengan perangkat pelaksana dalam pembangunan.

Sejumlah tema besar yang selama beberapa dekade terakhir senantiasa mengemuka dalam diskursus masyarakat akademis internasional kini secara mencengangkan kian menghilang. Tema-tema seperti keadilan publik, *self-reliance*, eksploitasi, *land reform*, hingga kedaulatan nasional,⁸

⁸ Sayangnya hal (erosi) kedaulatan ini lebih berkaitan dengan kedaulatan negara berkembang, sementara negara maju tetap melaksanakan proteksi dan pembatasan-pembatasan lainnya. Sebagai contoh, lihat peraturan baru AS tentang pengepakan/pengapalan.

kian menghilang dari wacana masyarakat akademis internasional. Sementara itu pada saat bersamaan ada sejumlah isu baru seperti investor yang terpercaya, investasi yang menguntungkan, investasi yang bersahabat dengan lingkungan, *good governance*, pasar modal, pasar uang, hilangnya batas-batas wilayah, dan isu lainnya ditiupkan dengan gencar menyerbu memori dan kurikulum akademis negara berkembang (*Development Dialogue*, 2001).

Juga perlu diperhatikan bahwa analisis-analisis dan studi-studi yang dilakukan secara terintegrasi, yang berkaitan dengan sejumlah pertanyaan atau isu yang berhubungan dengan agenda pembangunan global serta hubungan sebab-akibatnya, kurang mendapat perhatian lagi. Sebaliknya, kini yang mengemuka dan ditawarkan adalah studi yang berorientasi kepada hal-hal teknis yang jarang dipertanyakan, kasus per kasus, atau sektor demi sektor, yang tentu saja pemahamannya menjadi sangat terbatas dan parsial (pendekatan "pohon-hutan").⁹ Dengan sejumlah pengecualian, sebagian besar lembaga-lembaga internasional pun kini terperangkap untuk menggunakan pendekatan "pohon-hutan" ini dalam menjalankan agenda pembangunan internasionalnya.

⁹ Fokusnya ditujukan hanya kepada pohon, dalam upaya untuk mempelajari dan memahami hutan. Kelihatannya cara ini berhasil membuat kemiskinan menjadi kelihatan lebih baik.

• *Black-mail* Melalui Media Komunikasi Massa (Global)

Pada butir yang lain, paksaan, ancaman dan rayuan dengan *money politics* (juga melalui beasiswa) telah memainkan peran yang signifikan dalam menghadapi tantangan maupun gugatan terhadap globalisasi (HIG). Pemerintah negara berkembang (secara halus maupun terang-terangan) dilarang untuk tidak menyatakan kekhawatirannya akan kekurangan barang-barang yang dibutuhkan atau diinginkan, atau mereka harus berhadapan dengan sejumlah sanksi, dan jika perlu dipermalukan lewat tekanan ekonomi atau tekanan politik lainnya. Tekanan-tekanan itu dapat dilaksanakan secara bilateral, multilateral lewat IMF, Bank Dunia, WTO, dan kini, makin sering lewat lembaga-lembaga finansial maupun investasi-investasi raksasa dari negara maju (Tanjutek, 2002).

Jika ada negara berkembang yang hendak menolak prasyarat dan kebijakan yang diterapkan kepadanya, maka ia akan dipersalahkan telah menolak investor yang terpercaya, menolak arus modal, uang dan barang, menolak proses demokratisasi dan lain-lain. Kesemuanya itu dapat menyebabkan mereka berhadapan dengan konsekuensi-konsekuensi buruk, termasuk kehilangan kepercayaan investor atau resesi ekonomi. Dalam strategi ini, seringkali media massa dipakai untuk mem-*black mail* dengan cara memberikan prediksi-prediksi negatif mengenai arah perkembangan

perekonomian, sosial-politik maupun keamanan negara yang bersangkutan. Hal ini akan membawa dampak psikologis yang negatif bagi masyarakat, dan sebagai efek dominonya, masyarakat kemudian menekan pemerintahnya untuk mau menerima dan bekerja sama dengan tuan-tuan penolong dari negara maju. Strategi ini juga dipakai untuk menciptakan "musuh bersama", umpamanya dengan menyebut negara A sebagai sarang teroris, atau menyebut pemerintahan B sebagai pemerintahan diktator, Kerajaan Setan dan lain-lain (Chomsky, 2001).

Sekalipun praktek *black mail* dan pemaksaan telah berlangsung di mana-mana, namun bukti maupun catatan mengenai hal ini tidak pernah terdokumentasi ataupun dianalisis dengan cermat. Pemerintah negara berkembang seringkali tidak mau mengaku bahwa mereka telah "dibajak", atau dipaksa tunduk dan kalah terhadap perlakuan dan intimidasi tersebut. Pejabat-pejabat, terutama pejabat pemerintahan dan organisasi-organisasi internasional memiliki alasannya sendiri-sendiri untuk menutup mulut. Mereka mengerti bahwa hal tersebut harus mereka lakukan jika masih ingin mempertahankan kedudukannya, atau jika masih ingin dipromosikan.

• Kontrol dan Pembentukan Opini Global

Disadari atau tidak, saat ini pikiran masyarakat global telah dikontrol secara diam-diam dan dengan

senyapnya melalui sistem kontrol yang sangat efektif yang dijalankan melalui organisasi-organisasi internasional, media massa, kelompok-kelompok penekan, kelompok pelobi, agen-agen rahasia, film, televisi, internet dan lain-lain. HIG menjadi semakin dimungkinkan, lebih mudah dan efektif melalui penggunaan teknologi komunikasi massa modern dan kian terkonsentrasinya penguasaan media global (media massa cetak, buku-buku, dengan tekanan utama pada media elektronik)¹⁰ ke dalam tangan sejumlah aktor,¹⁰ baik negara maupun perusahaan-perusahaan multinasional. Mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung melakukan kontrol atas opini publik dunia melalui *advertising*, produk-produk budaya, dan pesan-pesan lainnya, termasuk berita dan laporan, yang menginterpretasi kejadian-kejadian yang terjadi di seantero bumi,¹¹ baik secara mendalam maupun sederhana, untuk mewarnai dan mempengaruhi pikiran masyarakat dunia (terutama kaum muda).¹² Hal lain

¹⁰ Pendeta Billy Graham, tokoh rohani yang amat dihormati dalam sejarah AS, dalam pembicaraannya dengan Presiden AS, Richard Nixon, telah memberi peringatan akan bahaya yang akan dihadapi oleh AS jika kaum Yahudi dibiarkan menguasai media massa. Di kutip dari Warde (2002).

¹¹ Bandingkan artikel Jean Couteau, seorang antropolog asal Perancis yang mengaku lama berdomisili di Bali, dalam *Kompas*, 20 Oktober 2002.

¹² Sebagai contoh, sebagai upaya AS untuk menciptakan opini bahwa AS bersikap bersahabat dengan Islam, lihat bagaimana televisi televisi di Indonesia dan Malaysia dengan gen-

yang juga memainkan peran penting adalah semakin meningkatnya (dominasi) penggunaan bahasa Inggris,¹³ yang mana kemudian persepsi dan cara pemahamannya tentu sangat ditentukan oleh sistem budaya dan nilai dari mana bahasa tersebut berasal. Fakta menunjukkan bahwa hampir seluruh publik dunia kini menerima banyak informasi, berita dan pengetahuan mengenai isui-isu yang kompleks dan aktual dari berita TV yang pendek dan sederhana dalam bahasa Inggris dan dikemas ke dalam sebuah hipnotis virtual menjadi sebuah proses yang tidak lain adalah "cuci otak global" (Gosovic, 2001).

Bagaimanapun juga, globalisasi merupakan sebuah capaian sejarah, yang dicapai lewat propaganda mesin provokasi raksasa, yang telah bekerja secara simultan dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Isu-isu seperti hak-hak asasi manusia (HAM) yang dalam pelaksanaannya sering berstandar ganda, pemerintahan yang bersih dan transparan, pemberantasan korupsi dan isu lainnya yang berkaitan dengan persoalan struktur dan mekanisme, sengaja diangkat dan dihembus kuat-kuat. Hal ini dilaku-

kan tidak hanya untuk menjaga negara berkembang tetap berada pada posisi serba sulit dan tidak stabil, tetapi lebih ditujukan untuk mencapai apa yang oleh kaum *Freemansory* disebut "Tata Dunia Baru" (Maulani, 2002).

HIG SEBAGAI PERANGKAT PENAKLUK MODEREN

Dewasa ini, HIG diuji-praktekan di berbagai belahan dunia, dan dijalankan dalam berbagai bentuk kekuatan pikir/ide yang totaliter, terhadap mereka-mereka yang lemah atau terbatas pengalaman intelektualnya, yang *nota bene* tidak mampu untuk menentang ataupun menolak. HIG seringkali dipakai untuk memojokkan, "menetralisir", siapa-siapa atau kelompok-kelompok manapun yang secara substansif berbeda atau potensial menjadi ancaman bagi agenda negara maju. HIG secara khusus ditujukan kepada negara berkembang, baik individu maupun masyarakat, dan teristimewa negara yang perekonomiannya tengah berada pada masa-masa transisi. Dengan memanfaatkan perangkat teknologi komunikasi modern dan propaganda yang deras, mereka dikondisikan seolah-olah tengah melakukan konfrontasi terhadap proses globalisasi, yang karenanya harus dikucilkan, disudutkan dan dipersalahkan (Warde, 2002).

HIG memperlemah daya kritis dan meningkatkan serta memelihara ketergantungan intelektual negara berkembang. Akibatnya, negara berkembang cen-

carnya saat itu memuat iklan tentang bagaimana kehidupan warga muslim yang demikian "nyaman" dan "bebasnya" di Amerika Serikat.

¹³ Bandingkan dengan pandangan dan analisis dalam bahasa Perancis atau Jerman yang hanya masuk dan diterima oleh masyarakat pengguna kedua bahasa tersebut. Tentu saja hal ini berkorelasi negatif dengan daya tawar kedua bahasa ini dalam konteks masyarakat internasional.

derung terkondisikan untuk bergantung kepada negara maju.¹⁴ Negara berkembang tergantung secara menyeluruh kepada hasil pikiran maupun buah tangan dari negara maju. Satu hal yang kurang disadari adalah bahwa ketergantungan itu telah muncul sebagai salah satu faktor yang dengan elegannya terus menggerogoti kedaulatan negara berkembang.¹⁵ Negara berkembang cenderung dikondisikan untuk tidak (mampu) menanggapi dengan kritis akan pengaruh negatif globalisasi, baik pada tingkat lokal maupun pada tingkat internasional; bahkan tidak mampu untuk membela atau menyuarakan kepentingannya sendiri, yang pada akhirnya hanya menjadi pengikut yang pasif dan bermuka dua.¹⁶

HIG DAN PERAN LEMBAGA SUPRA NEGARA (PBB)

Guna memantapkan pencapaian agendanya, kaum kapitalis harus dapat mengambil alih peran lembaga supra negara (PBB). Tujuan itu dapat dicapai antara lain dengan cara mengkooptasi terminologi-terminologi pembangunan sebagaimana yang ada dalam dokumen-dokumen resmi PBB dan menginterpretasi kembali terminologi-terminologi tersebut berdasarkan persepsi dan cara pandang kapitalis. Langkah selanjutnya adalah menentukan apa-apa yang menjadi tolok ukur atau agenda utama dalam proses pembangunan di negara berkembang. Pemaknaan kembali terminologi-terminologi pembangunan ini dengan sendirinya akan mengambil-alih peran kontrol terhadap pencapaian terminologi tersebut yang dengannya, secara tidak langsung kian mengsubordinir peran PBB dan sekaligus menyetir lembaga tersebut untuk bekerja demi kepentingan negara maju (Urgahart, 2000).

Bersamaan dengan itu, sebuah strategi lain yang menarik untuk dicermati adalah bahwa sejak beberapa dasawarsa terakhir, kian banyak saja lembaga-lembaga finansial/keuangan multilateral yang hadir dan memainkan peran yang signifikan dalam arena hubungan internasional. Lembaga-lembaga keuangan maupun finansial ini bekerja dengan inisiatif maupun agendanya sendiri, yang kesemuanya ini tentu langsung maupun tidak langsung kian mengsubordinir dan mengesampingkan peran dan fungsi PBB sebagai sumber ide, pemikiran dan inisiatif yang netral da-

¹⁴Sepanjang 1980-an, teori ketergantungan begitu populer di kalangan akademisi negara berkembang. Posisi negara berkembang dilihat sebagai inferior dan berada di bawah dominasi negara maju yang superior seperti AS dan lain-lain. Lengkapnya lihat Sasono, *et. al* (1988) sebagaimana dikutip dari Widihandiyo (1998).

¹⁵Dalam hal kedaulatan ini, Kofi Annan, Sekjen PBB, dalam salah satu pidatonya pada tahun 2000, menyatakan: "Kedaulatan negara, dalam bentuknya yang paling mendasar, kini telah mengalami *redefinisi* oleh kekuatan globalisasi dan perusahaan-perusahaan raksasa internasional, dan mencakup ke dalamnya sejumlah perilaku dan cara-cara baru tentang bagaimana manajemen harus dilibatkan dalam hubungan antarnegara".

¹⁶Lihat perilaku para pejabat Indonesia yang sering kurang puas tetapi hanya berani mengeritik di belakang dan tetap bermuka manis kepada "tuan-tuan penolong" dari negara maju.

lam konteks pembangunan internasional. Cara lain lagi adalah dengan melemahkan kinerja lembaga supra negara tersebut. Strategi ini dicapai lewat penundaan dan penunggakan pembayaran iuran wajib anggotanya, yang jumlahnya sampai mencapai angka milyaran dolar AS. Tentu saja hal itu sangat mempengaruhi kemampuan lembaga ini untuk membiayai pengoperasian tugas advokasinya kepada negara berkembang. Tidak sebatas itu, pada kesempatan lain, negara super kuat tidak ragu membuat pembatasan, atau pengecualian-pengecualian atas dirinya, terhadap keputusan-keputusan lembaga internasional; termasuk PBB, yang dengannya kepentingan mereka akan lebih terjamin. Dalam salah satu rapat Dewan Keamanan PBB pada tahun 2000 lalu, Senator Jesse Helm (ketua hubungan internasional, Senat AS) menyatakan, "Rakyat Amerika Serikat tidak akan menerima otoritas dari lembaga supranasional manapun yang hendak mengatur bagaimana rakyat AS harus bereaksi terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan AS, baik di dalam maupun di luar teritori AS" (*Development Dialog*, 2001).

Begitu kuatnya pengaruh agenda HIG ini terlihat dari bagaimana kini wajah dunia internasional berubah serta bagaimana peran lembaga-lembaga internasional kian tergerogoti dan mengalami pegeseran. Sejumlah lembaga internasional kini nampak seolah-olah telah menjadi instrumen pelaksana, dan cenderung dikontrol oleh negara yang secara ekonomi maupun militer sangat kuat. Sebagai contoh, peran PBB untuk

menyebarkan demokrasi kini berada dalam wilayah abu-abu di mana dalam banyak hal PBB tidak mampu berhadapan dengan negara kuat.¹⁷ Demikian juga peran PBB untuk menjadi penyeimbang dalam relasi ekonomi-politik antarnegara dalam konteks masyarakat internasional kian terkikis. Tanggung jawab PBB untuk mengartikulasikan, mempromosikan, dan memberi advokasi kepada kepentingan mayoritas masyarakat internasional kian terpinggirkan oleh kerja kepentingan ekonomi multinasional yang mengucur turun dari negara maju.¹⁸ Melemahnya peran PBB mengakibatkan posisi negara berkembang menjadi kian rentan, dan sebaliknya posisi negara maju makin kuat untuk menetralsir dan melemahkan tantangan kultural maupun intelektual yang datang dari negara berkembang.

ANALISIS: KOMPETISI MEMBUTUHKAN FAIRNESS

Tajuk rencana harian *Kompas*, 11 November 2002, yang diberi judul "Reinventing Indonesia", menulis tentang ser-

¹⁷ Lihat bagaimana AS menekan dan menyetir PBB mengenai apa yang harus dilakukan oleh PBB berkenaan dengan agenda AS untuk menyingkirkan Presiden Irak, Saddam Hussein, dari tampuk kekuasaannya maupun dalam agenda pembangunan kembali Irak.

¹⁸ Hal ini terbukti ketika PBB tidak mempunyai kendali apa pun untuk memaksa Amerika Serikat meratifikasi perjanjian internasional berkaitan dengan penggunaan gas freon sekalipun perjanjian itu telah ditandatangani oleh sebagian besar anggota PBB. Tentu saja hal ini berimplikasi negatif terhadap usaha PBB untuk mengatasi permasalahan pemanasan global yang terus berlangsung di planet ini.

ba kedodorannya Indonesia, sebagaimana negara berkembang lainnya, yang dalam waktu relatif singkat, serta-merta, sekonyong-konyong, dipaksa untuk mencapai/menciptakan sebuah sistem sosial yang baru, yang demikian kompleks dan rumit tanpa sebuah fokus terhadap pilihan-pilihan prioritas (kalaupun ada seringkali diselewengkan dan menjadi salah kaprah). Apa yang tengah dialami Indonesia dan negara berkembang lainnya dengan agenda pembangunannya saat ini mungkin dapat dianalogikan dengan seseorang yang disuruh memakan sejumlah makanan enak seperti kue tart, gado-gado, McDonald, tahu campur, Indomie, ketupat Lebaran, Caviar, kolak, opor ayam, Kentucky Fried Chicken, sate kambing dan sejumlah makanan lainnya, yang kesemuanya itu dicampur-aduk di dalam sebuah nampan besar dan dihidangkan kepadanya. Tentu saja orang itu sudah tidak mengenali lagi makanan apa yang telah dihidangkan kepadanya, dan bersyukur bahwa ia tidak sampai harus muntah-muntah karena keracunan aromanya.

Apa yang berlangsung di RRC sejak kepemimpinan Deng Xiaoping barangkali dapat disebut sebagai sebuah konfirmasi manajemen perubahan sosial yang patut untuk diadopsi dan diterapkan oleh negara berkembang dalam melakukan perubahan untuk membawa masyarakatnya ke dalam sebuah tatanan kemasyarakatan yang baru. Setelah kurang lebih 30 tahun (secara diam-diam) mengadopsi sistem kapitalisme ke dalam sistem perekonomian RRC, dan mantap dengannya, kini RRC mulai bergerak secara perlahan melakukan perub-

bahan dengan hati-hati ke dalam sistem sosial-politiknnya. Hal ini ditandai dengan konsep *Sange Daibiao*, yaitu sistem tiga perwakilan yang memberi tempat kepada para pengusaha dan kapitalis di dalam struktur Partai Komunis Cina (PKC). Konsep ini dibawa oleh Jiang Zemin dalam pidato pembukaan kongres ke-16 PKC pertengahan November 2002 lalu.

Negara berkembang merupakan sebuah entitas yang kompleks, multidimensional, yang karenanya memerlukan waktu dan proses yang cukup untuk diubah, termasuk perubahan yang didekati melalui pendekatan pembangunan. Apa yang dicapai negara maju saat ini merupakan sebuah akumulasi dari proses panjang yang telah mereka jalani selama beberapa abad. Tentu hal ini tidak mungkin dapat dengan serta-merta diadopsi dan diterapkan ke dalam sistem kemasyarakatan negara berkembang. Negara berkembang bukanlah sebuah wilayah tak bertuan yang dengan mudahnya diberi warna sekehendak pelukis. Setiap masyarakat memiliki ideologi sendiri, sistem sendiri, cara pandang sendiri, etos kerja sendiri, mekanisme sendiri, yang dengannya masyarakat tumbuh, berkembang dan memiliki keyakinan untuk menghadapi tantangan. Kesemuanya itu tidak anti-perubahan, justru pro-perubahan, hanya saja membutuhkan proses dan waktu untuk itu.

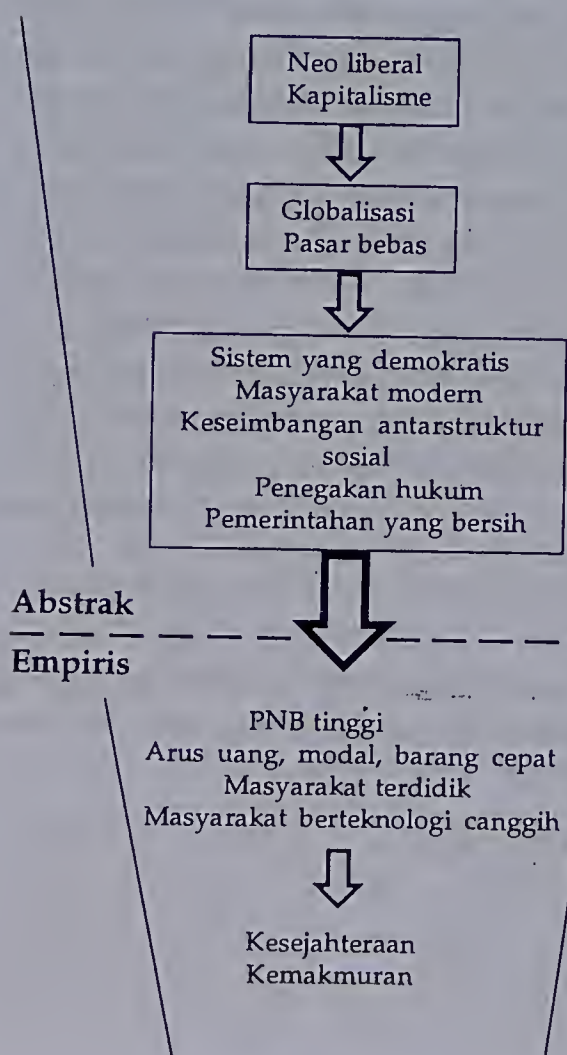
Setiap ideologi memiliki ciri, sistem, gaya, bahasa, mekanisme, simbol, yang intrinsik. Demikian pula halnya dengan globalisasi yang tidak lain dari kapitalisme pasar bebas. Globalisasi hanya

dapat tumbuh dan berkembang menjadi sesuatu yang bermanfaat dalam sebuah masyarakat yang sistem-sistem kemasyarakatannya memang siap untuk menopang. Sebaliknya, ia hanya menjadi perangkat manipulasi yang eksploitatif ketika diterapkan ke dalam masyarakat yang sistem kemasyarakatannya tidak/belum siap untuk mendukungnya. Globalisasi mensyaratkan sejumlah prakondisi dan hanya dapat berfungsi dengan baik dalam masya-

rakat yang sistem kemasyarakatannya demokratis, terdidik, masyarakat yang telah memiliki keseimbangan antarinstansi sosialnya, modern, Produk Nasional Bruto (PNB)-nya tinggi; masyarakat di mana arus uang, modal dan barang bergerak dengan cepat, berteknologi tinggi, pemerintahannya bersih dari KKN, taat hukum, yang perangkat hukumnya berfungsi dengan baik, yang dengan seluruh kemajuan yang dimilikinya mampu untuk mengkapitalisasi

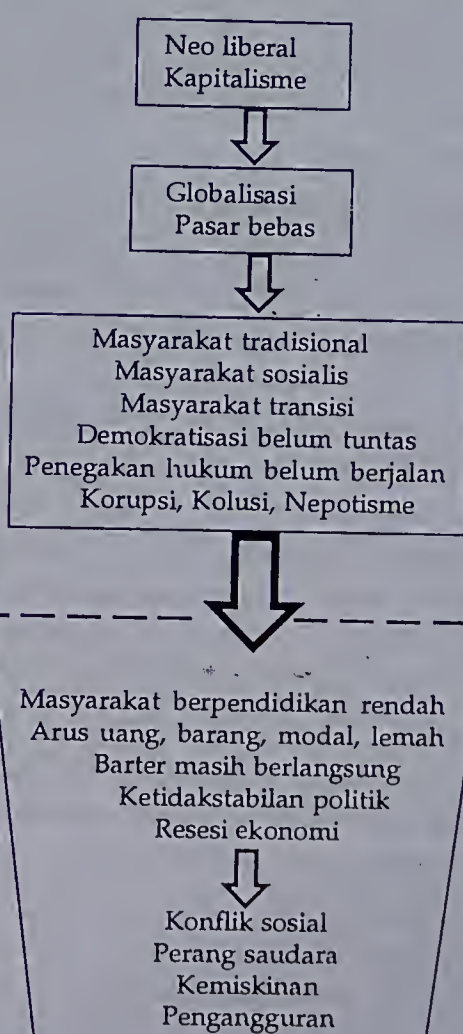
Gambar 1

MODEL IDEAL *GLOBALISASI



Gambar 2

MODEL YANG TERJADI DENGAN GLOBALISASI DI NEGARA BERKEMBANG



seluruh potensi yang ada di sekitarnya menjadi keuntungan dan kesejahteraan dirinya atau kelompoknya. Untuk memperjelas analisis ini, coba bandingkan model bangunan teori sebagaimana yang dituangkan dalam Gambar 1 dan 2.

Globalisasi mungkin kurang tepat untuk dijalankan ke dalam masyarakat sosialis, transisi apalagi masyarakat tradisional. Ketika globalisasi dilaksanakan ke dalam sistem kemasyarakatan non-kapitalis, maka yang terjadi tidak lain adalah manipulasi dan eksploitasi, di mana sebagian kecil orang memperoleh keuntungan sementara sebagian besar masyarakat internasional akan tetap berada dalam kemiskinan dan kemelaratan. Sebagai ilustrasi, contoh-contoh berikut ini mungkin dapat menggambarkan dengan gamblang betapa tidak berimbangannya persaingan yang akan terjadi ketika globalisasi diterapkan ke dalam negara yang sedang membangun. Cobalah Anda bayangkan apa yang akan terjadi ketika juara tinju dunia seperti Mike Tyson atau Lenox Lewis harus diperhadapkan dengan seorang petinju yang tak bernama dari Tual/Maluku. Atau, apa yang akan terjadi dalam sebuah pertandingan sepak bola ketika Real Madrid harus diperhadapkan dengan kesebelasan lokal dari kebanyakan negara berkembang? Jika perandaian di atas yang berlangsung, maka apa yang terjadi sesungguhnya bukanlah kompetisi, tetapi lebih merupakan sebuah permainan eksploitasi di mana si *super power* dengan sewenang-wenangnya dapat mempermainkan dan mengeksploitir yang lemah, dan akhirnya tidak menyediakan sepenggal la-

pangan permainan pun kepada yang lemah.

PENUTUP

Pembangunan, apalagi pembangunan yang dilaksanakan pada era globalisasi ini dengan seluruh kompleksitasnya tetap merupakan sarana yang dengannya negara berkembang dapat mengembangkan diri dan berkesempatan menempatkan diri pada posisi kultural maupun intelektual yang lebih baik. Hanya saja dalam merumuskan arah dan kebijakan yang hendak diacu, mungkin beberapa catatan pinggir di bawah ini dapat dijadikan sebagai sejumlah keniscayaan. *Pertama*, negara berkembang perlu menyadari dan mengenali akan keberadaan HIG, baik pengertian maupun pengaruhnya, bagaimana strukturnya, bagaimana ia bekerja dalam masyarakat internasional, bagaimana ia bekerja melalui pemerintahan negara maju, melalui media komunikasi massa, melalui lembaga-lembaga keuangan/finansial internasional, bagaimana HIG mengarahkan masyarakat internasional untuk berpikir dan merasa menurut apa yang dikehendakinya. Hanya dengan diagnosis yang tepat tentang HIG, maka negara berkembang dapat sampai kepada sebuah keputusan yang tepat untuk menghadapi dan memanfaatkan HIG untuk kepentingan pembangunannya.

Kedua, ketergantungan ekonomi (terlebih intelektual) negara berkembang harus dapat diatasi dan dilepaskan. Sejak akhir tahun 1960-an negara berkembang

telah diperingatkan akan bahaya dan agenda terselubung di balik bantuan pinjaman negara maju, yang kemudian terbukti menciptakan lingkaran setan ketergantungan (Maulani, 2002). Hanya dengan kebebasan intelektual yang memadai maka negara berkembang dapat mengusahakan kemungkinan yang lebih baik dalam pembangunan negaranya, dan memiliki lebih banyak peluang untuk belajar dari keberhasilan maupun kegagalan negara maju dengan agenda pembangunannya. Pada sisi lain, hal ini akan memacu kreativitas maupun inisiatif negara berkembang yang tentu saja akan berkorelasi positif terhadap proses pembangunan.

Ketiga, negara berkembang perlu merumuskan dan mengartikulasikan kembali faktor-faktor penting yang dibutuhkan dalam agenda pembangunannya, teristimewa dalam kepentingan untuk menjaga kedaulatan ekonomi maupun politik negara berkembang. Dengan bantuan lembaga-lembaga supra negara seperti PBB, negara berkembang perlu melakukan evaluasi dan merumuskan kembali pola, metode, strategi, hingga ukuran-ukuran yang ditetapkan sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan, yang dalam beberapa dasawarsa terakhir lebih banyak ditentukan oleh lembaga-lembaga finansial/keuangan internasional.

Keempat, negara berkembang perlu melihat persamaan dan perbedaan yang ada di antara mereka dan bersama-sama merumuskan tantangan maupun peluang yang tengah mereka hadapi. Melihat hubungan sebab-akibat yang

mungkin lahir dari hubungan ke dalam maupun ke luar, bersama-sama menghadapi dan memberi makna akan tantangan yang dihadapi dan dengan penuh rasa hormat dan percaya diri menghadapi tantangan intelektual maupun kultural zamannya. Pendeknya, negara berkembang perlu meningkatkan pelemagaan kerja sama di antara mereka, organisasi dan keterkaitan antarmereka, di dalam maupun di antara mereka. Hal ini akan lebih memampukan negara berkembang untuk berfokus pada kepentingannya dan sekaligus meningkatkan daya tawarnya dalam konteks hubungan internasional. Hal ini, pada gilirannya, akan memberi sumbangan yang positif kepada kedaulatan ekonomi maupun politik negara berkembang.

Kelima, peran dan fungsi PBB sebagai lembaga supra negara perlu didorong dan direvitalisasi. Kebijakan ini perlu segera dilaksanakan agar lembaga ini mampu tampil sebagai sumber ide, pemikiran dan inisiatif yang netral dalam konteks pembangunan internasional. Peran PBB sebagai penyeimbang dalam konteks hubungan ekonomi-politik negara maju dan negara berkembang perlu dikedepankan dengan cara mengembalikan sejumlah otoritas yang dalam beberapa dekade terakhir ini telah diambil-alih dan dijalankan oleh sejumlah lembaga finansial/keuangan internasional yang berdiri dan bergerak di luar PBB. Tentu hal tersebut bukanlah sebuah pekerjaan yang mudah, namun dengan lebih banyak anggota masyarakat internasional yang mau menyuarakan agenda ini, maka hal ini bukan merupakan sebuah kemustahilan.

Bagaimanapun juga, piagam PBB lebih teruji sebagai lembaga supra negara yang memiliki dedikasi untuk bekerja bagi kepentingan seluruh masyarakat internasional (dibandingkan dengan lembaga finansial atau keuangan yang muncul belakangan dan bekerja lebih untuk kepentingan negara maju). Mungkin dengan sejumlah pendekatan yang demikian, wajah globalisasi yang menakutkan ini dapat diperhalus serta tidak harus dilihat semata-mata sebagai momok yang menakutkan bagi negara berkembang, dan justru dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan negara berkembang.

KEPUSTAKAAN

- Chomsky, Noam. 2001. "Amerika Serikat dan Dunia Ketiga Pasca Perang Dingin". Sa'he Institute for Liberation.
- Couteau, Jean. 2002. "Langkah Penyelamatan Bali", *Kompas*, 20 Oktober.
- Fredman, Thomas. 1999. *Lexus and the Olive Tree* (Oxford University Press).
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy* (Princeton University Press).
- Gosovic, Branislav. 2001. "Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda". UDK. Biblid. Vol. LIII. Izvorni.
- Hahnel, Robin. 2000. "Globalization: Beyond Reaction, Thinking Ahead". *New Politics*, Vol. 8, No. 1, Summer.
- Ihalauw, John. 2001. "Bangunan Teori". UKSW Press.
- Marcuse, Peter. 2000. "The Language of Globalization". *Monthly Review*, Vol. 52, No. 3, July-August.
- Maulani, ZA. 2002. *Zionisme: Gerakan Menaklukkan Dunia* (Jakarta: Penerbit Daseta).
- Petras, James. 2003. "The Responsibility of the Intellectual: Cuba, the US and Human Rights".
- Sasono, Adi, et. al. 1988. "Indonesia: Dependency and Underdevelopment". Di-kutip dalam David Widihandiyo, "Ideologi Politik di Tengah Globalisasi Ekonomi: Demokrasi, HAM dan Politik Good Governance: Barat lawan Timur?", *Jurnal Kritis* No. 3-4, Th. IX, Januari-Juni 1998.
- Sen, Amartya. 2000. *Development As Freedom* (New York: Alfred A. Knopf Press).
- Tanjutek. 1998. *Five Hundred Years of Cours* (Singapore: PT Indoexim Abadi).
- Urguhart, Brain. 2000. "Between sovereignty and globalisation". *Journal of International Development Agenda*. Uppsala.
- Warde, Ibrahim. 2002. "Which God is on Who Side?" *La Monde Diplomatique*.
- Widihandoyo, David. 1998. "Ideologi Politik di Tengah Globalisasi Politik". *Kritis* No. 3-4, Th. IX, Januari-Juni.

Penguasa Militer dan Pemerintahan Daerah: Sumatera Barat Akhir 1950-an dan Awal 1960-an

Gusti Asnan

Keterlibatan militer dalam persoalan kaum sipil telah menyeret Sumatera Barat pada parohan kedua dekade 1950-an kepada perlawanan bersenjata terhadap pemerintah pusat. Perlawanan itu menjadi dasar bagi Jakarta untuk mengirim satuan tempur dalam jumlah yang besar dan menetapkan daerah tersebut di bawah kontrol penguasa militer. Hadirnya penguasa militer telah mengubah wajah pemerintahan daerah dan kehidupan sosial-politiknya. Perubahan itu terlihat dari dominannya kontrol dan kehadiran pihak militer terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Di samping itu, kehadiran pihak militer dan sistem politik yang sentralistis telah membuat warga Sumatera Barat melakukan penyesuaian yang luar biasa pada kemauan pihak militer dan pemerintah. Kehadiran penguasa militer ternyata hanya baik bagi penegakan ketertiban dan keamanan (dalam perspektif pemerintahan pusat) namun tidak bagi kehidupan sosial-politik daerah.

PENDAHULUAN

SEJARAH Indonesia membuktikan bahwa kegaduhan yang berlarut di suatu daerah atau gerakan separatis yang dilakukan sebuah daerah sering diiringi oleh penerapan keadaan darurat sipil. Bila keadaan semakin sulit dan membahayakan kesatuan bangsa, status itu ditingkatkan menjadi darurat militer. Bila darurat militer diterapkan maka sering pula diiringi oleh operasi militer. Biasanya bila tindakan terakhir yang dipilih, maka pemerintahan daerah yang bersangkutan sering diambil-alih oleh

pihak militer. Dengan kata lain pemerintahan daerah berada di tangan penguasa militer.

Diangkatnya beberapa perwira TNI menjadi camat di Aceh beberapa waktu belakangan adalah salah satu contoh yang paling aktual dari kehadiran pihak militer dalam pemerintahan daerah di kala daerah tengah *onrust*. Contoh-contoh itu bisa menjadi sangat banyak bila pandangan ditukikkan kembali ke beberapa tahun silam, ketika operasi militer dilakukan di Timor Leste atau beberapa dekade yang lalu, tepatnya pada dasawarsa 1950-an dan

1960-an saat mana banyak daerah bergolak serta ingin melepaskan diri dari NKRI.

Penerapan status darurat sipil, darurat militer atau pelaksanaan operasi militer memang ditujukan untuk mengembalikan *rust en orde* (ketenangan dan ketenteraman) serta untuk menjaga keutuhan bangsa. Kehadiran penguasa militer dimaksudkan untuk mengendalikan keadaan yang rusuh dan kacau. Pilihan ini diambil karena pemerintahan daerah yang dipegang pihak sipil tidak sanggup lagi mengatasi situasi dan kondisi.

Sayangnya hingga saat sekarang, perhatian ilmuwan sosial, terutama sejarawan terhadap hubungan antara hadirnya penguasa militer dengan pemerintahan daerah sangat minim. Hampir tidak ada tulisan khusus yang mencoba mengkaji hubungan antara kedua fenomena tersebut. Selama ini kalangan sejarawan (terutama dari Pusat Sejarah ABRI, sekarang Pusjarah TNI) lebih sibuk meneliti dan menulis sejarah (keberhasilan) berbagai operasi militer yang pernah dilaksanakan.

Jiwa zaman (*tijdgeest*) dan latar belakang kebudayaan (*cultuurgebondenheid*) Orde Baru memang mengkondisikan ruang kepada sejarawan untuk hanya meneliti dan menulis sejarah operasi-operasi militer tersebut. Kehadiran penguasa militer dengan segala plus-minusnya terasa tabu untuk diungkapkan, apalagi didiskusikan secara ilmiah. Kecenderungan ini seharusnya sudah saatnya ditinggalkan. Pengalaman berbagai daerah bersama penguasa

sa militer sudah saatnya dibicarakan dan dikaji dengan saksama. Usaha ini akan menjadi lebih penting, karena nampaknya keterlibatan pihak militer dalam pemerintahan daerah masih akan tetap berlanjut. Padahal zaman menghendaki campur tangan pihak militer dalam pemerintahan agar diminimalisir ke tingkat yang terendah, untuk mengatakan agar ditiadakan.

Tulisan ini mencoba mengkaji hubungan antara kehadiran penguasa militer dengan pemerintahan daerah. Diharapkan dari kajian ini akan diketahui bagaimana dinamika penguasa militer dan pengalaman pemerintahan daerah di masa lampau. Karena ada banyak penguasa militer di tingkat daerah dahulunya, terutama pada tahun 1950-an dan 1960-an) maka fokus kajian dalam tulisan ini akan diberikan pada Sumatera Barat. Daerah itu termasuk salah satu daerah yang relatif intensif dikuasai oleh pihak militer. Penguasaan tersebut memberi pengaruh yang relatif besar bagi kehidupan sosial dan politik daerah, tidak hanya ketika pihak militer berkuasa di sana, tetapi juga pada waktu setelah itu.

Pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah, sejauh mana penguasa militer mempengaruhi jalannya pemerintahan daerah? Untuk membantu menjawab pertanyaan utama itu, maka akan diajukan lagi sejumlah pertanyaan berikut: Mengapa penguasa militer sampai hadir di Sumatera Barat? Bagaimana jalannya pemerintahan daerah di ba-

wah kendali penguasa militer itu? Bagaimana reaksi daerah (politisi/pihak sipil) terhadap kehadiran penguasa militer tersebut? Dan terakhir, bagaimana pengaruh kehadiran penguasa militer bagi kehidupan masyarakat daerah?

MILITER DAN PERGOLAKAN DAERAH

Kegaduhan politik di Sumatera Barat atau "pembangkangan" daerah itu terhadap pemerintah pusat sebetulnya telah dimulai pada tahun 1950. Perlawanan itu berawal dari munculnya mosi tidak percaya Dewan Perwakilan Daerah Sumatera Tengah (DPRST) kepada pemerintah. Mosi yang ditandatangani oleh 19 orang anggota dari 29 orang anggota DPRST tersebut tidak dapat menerima pidato pertanggungjawaban Gubernur (Moh. Nasrun) yang mereka katakan mengandung banyak kelemahan dan kegagalan. Berdasarkan penilaian itu, penandatanganan mosi mengusulkan kepada pemerintah pusat agar memindahkan Gubernur serta menggantinya dengan pejabat yang baru. Mereka mengusulkan H. Ilyas Yakub, tokoh yang waktu itu menjabat sebagai Ketua DPRST, namun ia menolak pencalonannya, sehingga jumlah calon ditambah tiga lagi, yakni Ahmad Muchtar, Moh. Rasyid dan S.J. St. Mangkuto.

Tuntutan penandatanganan mosi ternyata tidak dipenuhi oleh pusat. Pusat ternyata membentuk *Acting* Gubernur untuk menggantikan Nasrun yang

ditarik sebagai Gubernur yang diperbantukan ke Depdagri. Pusat juga tidak mengangkat calon yang diajukan DPRST, tetapi seorang birokrat Jawa yaitu Ruslan Mulyoharjo. Pembentukan *Acting* Gubernur serta pengangkatan Ruslan serta-merta mendapat perlawanan dari DPRST. Perlawanan tersebut diwujudkan dari sikap menolak keputusan pembentukan *Acting* Gubernur serta menolak pengangkatan Ruslan. Mereka menolak *Acting* Gubernur karena yang mereka minta adalah Gubernur definitif. Mereka menolak Ruslan karena UU No. 22/1948 bagian 5, pasal 8, ayat 1 mengatakan: "Presiden mengangkat Kepala Provinsi dari sekurang-kurangnya dua dan sebanyak-banyaknya empat calon yang diajukan oleh DPRD". Ruslan tidak termasuk calon yang dinominasikan oleh DPRST.

Penolakan DPRST menyebabkan batalnya pelantikan Ruslan yang direncanakan pada minggu terakhir Desember 1950. Pemerintah pusat menganggap penolakan tersebut sebagai arogansi DPRST. Pusat juga menuduh bahwa penolakan itu sebagai suatu pemboikotan yang menyebabkan batalnya pembentukan lembaga eksekutif yang akan bertugas menjalankan roda pemerintahan daerah. Berdasarkan "tudingan" itu, akhirnya pada tanggal 6 Januari 1951, melalui PP No. 1/1951 pemerintah pusat membekukan keberadaan DPRST. Itu adalah pembekuan pertama dan satu-satunya yang pernah dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap sebuah lembaga legislatif daerah.

Hampir semua politisi dan partai politik daerah mengecam "bom atom" yang dijatuhkan pemerintah pusat itu. Hampir semua mereka menuding pusat terlalu arogan dan bersikap diktatorial dengan keputusan tersebut. Mereka juga menuduh pusat memundurkan dan mematikan jiwa demokrasi yang telah tumbuh di daerah ini. Murba, PSI, PKI, PSII, Perti dan Partai Adat Rakyat adalah partai yang menyuarakan kritikan dengan begitu lantang terhadap keluarnya PP No.1/1951 tersebut.¹

Pembekuan DPRST akhirnya berlanjut pada munculnya tekad politisi dan partai politik daerah untuk mencairkan pembekuan itu. Sebanyak 14 partai politik yang ada di daerah ini menghimpunkan diri mereka ke dalam Komisi Partai-partai Politik Sumatera Tengah (KPPST). Sayangnya upaya mereka gagal karena tidak ada kesesuaian pendapat di antara sesama anggota KPPST tentang bentuk DPRD yang akan diwujudkan. Sebagian anggota KPPST menginginkan adanya DPRD Sementara, sebagian lagi DPRD Peralihan dan sisanya menginginkan DPRD yang betul-betul baru sesuai dengan undang-undang.² Kegagalan itu menyebabkan perjuangan KPPST meluas ke-

pada persoalan lain seperti menentang pembubaran Batalyon Pagaryung,³ "mensosialisasikan" ketimpangan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa, mengangkat isu Jawanisasi Sumatera Barat dengan penempatan transmigran di Kabupaten Pasaman dan terakhir berupaya "mengeksit" Ruslan dan Sumarjito yang menjabat sebagai Gubernur Sumatera Tengah dan Residen Sumatera Barat.

Sampai usai Pemilu 1955 perlawanan politisi daerah itu terhadap pusat masih dalam batas yang "wajar". Kritik ataupun caci-maki yang mereka lontarkan masih dalam koridor demokrasi. Walaupun memerahkan telinga, kritik dan hujatan tersebut —sesuai dengan jiwa zaman dan latar belakang budaya yang liberal waktu itu— masih dianggap wajar.⁴

Pembangkangan mulai keluar dari koridor demokrasi dan tatanan kehidupan bangsa yang bernaung di bawah iandasan NKRI sejak kaum militer mulai melibatkan diri dalam "konflik" antara daerah dengan pusat. Beberapa bulan sebelum mantan anggota Divisi IX Banteng mengadakan reuni, "infiltrasi" kaum militer terhadap ke-

¹Politisi yang mendukung PP No. 1/1951 itu terutama yang berasal dari partai Masyumi, sebab pemerintahan yang mengeluarkan PP itu adalah Kabinet Natsir yang dikenal dengan kabinet Masyumi.

²Uraian yang relatif lengkap mengenai bentuk DPRD Sementara, Peralihan atau betul-betul baru ini dapat dilihat dalam Asnan (2003).

³Salah satu sisa Batalyon Divisi Banteng, kesatuan tentara kebanggaan warga Sumatera Barat sejak periode Perang Kemerdekaan.

⁴Sejak tahun 1950 berlaku UUDS 1950 yang sangat menghargai sikap demokratis serta memberikan kebebasan yang relatif luas kepada anak bangsa untuk mengemukakan pikiran serta mengekspresikan sikap politik mereka. Historiografi Orde Baru menamakan kurun waktu 1950-an sebagai periode demokrasi liberal.

hidupan politik daerah mulai terasa. Beberapa tokoh militer mulai kasak-kusuk melobi politisi yang tengah "putus asa" karena perjuangan mereka mengaktifkan DPRST tidak juga berhasil. Salah satu isu yang diemukakan oleh para pelobi itu adalah mengganti Ruslan Mulyoharjo dengan Ahmad Husein. Ruslan dikatakan telah gagal membangun daerah serta memulihkan kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya daerah. Pada waktu itu Ahmad Husein adalah Komandan Militer Brigade EE Banteng Sumatera Barat. Surat kabar *Haluan* pun beberapa kali menurunkan berita tentang kemungkinan penggantian Ruslan dengan Ahmad Husein. Salah satu judul berita yang diletakkan di halaman satu surat kabar itu berbunyi, "Ahmad Husein Tokoh yang Cocok Menggantikan Ruslan".

Beberapa bulan setelah heboh soal penggantian Ruslan dengan Ahmad Husein itu, mantan anggota Divisi IX Banteng mengadakan reuni di Padang (21-24 November 1956). Hadir dalam reuni itu sebanyak 612 anggota eks anggota Divisi Banteng yang datang dari berbagai kota di Sumatera dan Jawa (Leirissa, 1991: 37-38). Pada prinsipnya reuni itu merupakan wujud keprihatinan sebagian mantan anggota Divisi Banteng yang masih aktif (serta pelbagai tokoh politik dan swasta yang pernah bergabung dengan divisi itu) melihat nasib sebagian anggota Divisi Banteng yang mengalami penderitaan setelah Divisi mereka di-ciutkan menjadi Brigade (yaitu Brigade EE Banteng). Karena itu reuni ini ber-

tujuan mencari jalan keluar dari berbagai persoalan yang menimpa mantan anggota Divisi Banteng. Namun dalam kenyataannya reuni juga melahirkan keputusan mengenai persoalan nasional. Tiga di antaranya adalah: (a) perbaikan yang progresif dan radikal terhadap pimpinan negara; (b) pemberian otonomi seluas-luasnya bagi Pemerintah Daerah Sumatera Tengah; dan (c) menghapuskan kecenderungan "sentralisme" dalam birokrasi yang menyebabkan "stagnasi" dan "korupsi" dalam pembangunan.

Rumusan itu ternyata menarik minat politisi dan tokoh-tokoh daerah. Ketertarikan mereka antara lain diwujudkan dalam dukungan yang diberikan ketika pihak militer membentuk Dewan Banteng. Unsur-unsur masyarakat daerah yang terdiri dari golongan ulama, adat, cerdik pandai dan pemerintahan ikut mengirimkan wakilnya dalam dewan yang dipimpin oleh Ahmad Husein itu.⁵ Ketika dewan itu mengambil alih kekuasaan daerah pada tanggal 20 Desember 1956, mereka semua juga memberikan dukungan.⁶

⁵ Beberapa wakil daerah non-militer itu adalah Datuk Simarajo sebagai wakil kaum adat, Inyik Ibrahim Musa Parabek sebagai wakil golongan agama, Kaharuddin Dt. Rang-kayo Basa (Kepolisian) dan A. Abdul Manaf (Bupati Merangin, Jambi) serta Saidina Ali (Kepala Jawatan Sosial Kabupaten Kampar, Riau) mewakili pihak pemerintahan.

⁶ Dukungan dari hampir semua komponen masyarakat itu diberitakan hampir setiap hari pada penghujung Desember 1956 hingga Februari 1957 oleh harian *Haluan*.

Perubahan yang demikian cepat di Sumatera Barat pada paruh kedua tahun 1956 dan awal tahun 1957 menunjukkan bahwa kehadiran militer mempunyai peran yang besar terhadap peningkatan ketegangan hubungan pusat dan daerah. Kehadiran militerlah sesungguhnya yang membawa daerah ini berhadapan "secara fisik" dengan pusat. Sebab, sejak militer mengambilalih kekuasaan daerah, pembangkangan terhadap pusat semakin mengarah kepada perlawanan bersenjata atau pemberontakan.

Memang benar, setelah memegang kekuasaan selama 14 bulan, maka pihak militer (dengan dukungan beberapa politisi) membawa daerah ini kepada perang dan itu diwujudkan dengan memproklamirkan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI), mendirikan negara dalam negara.

MEMBENTUK KOMANDO-KOMANDO TERITORIAL

Pemerintah pusat bersikap represif terhadap PRRI. Ultimatum PRRI⁷ dijawab oleh Jakarta dengan mengirim satuan tempur dengan nama sandi

⁷ Isi ultimatum itu antara lain agar Kabinet Juanda dibubarkan dalam tempo 5 x 24 jam, supaya Moh. Hatta dan Sultan Hamengkubuwono IX ditunjuk sebagai formatur untuk membentuk kabinet baru, supaya kabinet baru diberi kesempatan sepenuhnya untuk bekerja sampai diadakan Pemilu berikutnya dan agar Presiden Soekarno/Pejabat Presiden membatasi diri menurut konstitusi serta apabila tuntutan di atas tidak dipenuhi maka kami akan mengambil langkah kebijaksanaan sendiri. Lihat Leirissa (1991: 208-210).

"Operasi 17 Agustus" (Djapen Sumatera Barat, 1959: 26). Satuan tempur yang berbentuk komando gabungan itu adalah awal dari sebuah sejarah baru bagi perkembangan Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI). Itu adalah "percobaan" pertama APRI membentuk gugus tempur dari semua angkatan (Djapen Sumatera Barat, 1959: 26). Kesatuan-kesatuan tempur yang dikirim tidak tanggung-tanggung. TNI-AD mengirim tiga Resimen Tim Pertempuran (RTP) yang terdiri dari dua Kompi (A dan B) RPKAD, enam batalyon tempur dan sejumlah dinas/jawatan serta bantuan. TNI-AL mengirim tiga kapal perang, satu batalyon KKO dan 18 buah kapal pengangkut. TNI-AU mengirim 26 buah pesawat angkut Dakota, 14 buah pesawat tempur (enam buah Mustang dan delapan buah Harvard), enam buah pesawat pembom (B-25) serta dua Kompi senapan dan satu Staf Detasemen Pasukan Gerak Cepat (*Tjatur Warsa Kodam III/17 Agustus*, 1963: 47-48).

Pukulan pertama "tentara pusat" terhadap PRRI dilakukan pada tanggal 17 April 1958. Lokasi pertama yang dipilih untuk masuk ke Sumatera Barat adalah pantai Padang, sekitar 1 km dari bandara Tabing atau 9 km sebelah utara pusat kota. Pendaratan yang dilakukan pada pukul 6.00 pagi itu dapat dikatakan tanpa perlawanan dari pendukung PRRI sehingga hari itu saja kota Padang telah berhasil dikuasai. Kota-kota penting lainnya, seperti ibu kota Kabupaten dapat dikuasai tentara dalam waktu kurang dari

satu bulan. Mudah-mudahan penguasaan itu antara lain disebabkan oleh hampir tidak adanya perlawanan yang berarti dari tentara PRRI, dan juga akibat menyerahnya beberapa kesatuan terpenting PRRI. Pasukan yang pertama menyerah adalah rombongan Mayor Nurmatias (komandan Batalyon 140). Kemudian disusul oleh Kombes Pol. Kaharuddin Dt. Rangkayo Basa (Kepala Polisi Provinsi Sumatera Tengah), Lettu Johan Rivai dengan anggota CTN, Kapten Bainal, Kapten Almunir, Ayub Bakar, Chatib Hasan dengan anggota Batalyon 135 dan masih banyak lagi (*Tjatur Warsa Kodam III/17 Agustus*, 1963: 51).

Setelah menguasai kota-kota terpenting di atas, maka komando Operasi 17 Agustus melanjutkan "gerakan pembersihan" guna melakukan konsolidasi dan stabilisasi daerah. Berhubungan dengan itu, maka sasaran operasi adalah daerah-daerah yang relatif terpencil atau relatif jauh dari ibu kota Kabupaten. Ada 11 macam "sub-operasi" yang dilakukan guna mendukung "gerakan pembersihan" ini. Akhirnya pada bulan Juli 1960 tujuan utama dari gerakan itu telah dapat dikatakan berhasil.

Seiring dengan gerak maju di lapangan, maka di Jakarta juga disusun rencana untuk mengubah status Komando Operasi 17 Agustus menjadi komando teritorial dengan nama Komando Daerah Militer (Kodam) (dinamakan Kodam III/17 Agustus). Perubahan status itu antara lain didasari oleh keinginan untuk menggantikan peran

tentara (kesatuan tempur) menggan-nyang "pengkhianat bangsa" dengan tugas pembinaan teritorial kepada warga daerah. Perubahan status itu dilaksanakan pada tanggal 17 April 1959. Daerah hukum yang masuk ke dalam wewenang Kodam III meliputi Sumatera Barat dan Riau (Daratan). Padang dipilih sebagai tempat kedudukan markas komando dan panglimanya, barangkali karena di daerah inilah "gembong-gembong" pemberontak banyak berasal.

Setingkat di bawah Kodam dibentuk Komando Resor Militer (Korem). Korem I berkedudukan di Pekanbaru, Korem II di Bukittinggi dan Korem III di Solok. Unit komando ini membawahi beberapa Kabupaten. Pada tingkat Kabupaten juga dibentuk unit komando yang dinamakan Komando Distrik Militer (Kodim). Tepatnya Korem I membawahi semua Kabupaten (Kodim) yang ada di Provinsi Riau (Daratan), Korem II membawahi semua Kabupaten (Kodim) di Sumatera Barat bagian Utara (Kabupaten Agam, Pasaman, Lima-puluh Kota, Tanah Datar dan Padang Pariaman) serta Korem III membawahi semua Kabupaten (Kodim) di Sumatera Barat bagian Selatan (Kabupaten Solok, Sawahlunto/Sijunjung dan Pesisir Selatan serta Kota Padang). Seiring dengan itu juga dibentuk pula dan Komando Rayon Militer (Koramil) untuk tingkat Kecamatan.

Kodam dipimpin oleh seorang panglima (Pangdam), Korem dipimpin oleh Danrem, Kodim dipimpin oleh Dandim (pada mulanya KMK atau Komandan Militer Kabupaten dan KMKB atau Ko-

mandan Militer Kota Besar) sedangkan Koramil dipimpin oleh Danramil (pada mulanya Buterpra atau Bintara Umum Teritorial Perlawanan Rakyat). Sebagai penguasa militer tertinggi di Sumatera Barat, Pangdam juga ditunjuk oleh Presiden sebagai Penguasa Perang Daerah (Peperda). Mulai tanggal 20 Mei 1962 statusnya diturunkan menjadi Penguasa Darurat Militer.

Barangkali dibekali oleh pengalaman di masa lampau, di mana seorang komandan unit teritorial begitu lama memegang kendali komando di suatu daerah bisa menimbulkan ikatan emosional yang kuat antara dia dan anak buahnya —seperti pengalaman Ahmad Husein sebagai komandan militer di Sumatera Tengah— maka sejak pembentukan satuan Operasi 17 Agustus hingga pembentukan Kodam III/17 Agustus, TNI-AD melakukan *tour of duty* yang begitu cepat. Sampai akhir tahun 1960-an saja telah bertugas sebanyak enam orang komandan/panglima di daerah ini. Pertama Kol. A. Yani, Letkol. Pranoto Reksosamodra, Letkol Soerjosoempeno, Letkol Panuju, Kol. Soerjosempono, dan Kol. Poniman. *Tour of duty* yang begitu cepat juga berlaku pada tingkat Korem, Kodim dan Koramil.

Perubahan lain adalah ketika TNI-AD menempatkan perwira-perwira non-putra daerah sebagai komandan dari masing-masing unit teritorial. Semua Pangdam adalah orang Jawa, hampir semua Danrem, Dandim dan Danramil juga berasal dari luar Sumatera Barat (terutama Jawa). Tidak itu saja, seba-

gian besar prajurit yang ditempatkan di berbagai kesatuan tempur yang ada di daerah ini juga non-Minang. Kebetulan atau tidak, sejak pemberontakan PRRI jumlah orang Minang yang diterima menjadi calon tamtama, bintara atau perwira TNI juga menurun dengan drastis.

Proses penghilangan aroma daerah, khususnya aroma Minangkabau juga terjadi dalam penamaan unit-unit komando atau kesatuan-kesatuan militer yang ada di jajaran Kodam III. Penamaan baru yang dipilih berasal dari bahasa Sanskerta. Pemilihan ini barangkali didasarkan pada pertimbangan bahwa bahasa itu telah mati dan relatif "bebas" dari rasa memiliki sesuatu daerah. Di samping itu barangkali karena kedengaran lebih "berwibawa". Karena itu sejak tahun 1963 dimulailah penamaan dengan nama-nama yang "aneh", seperti Korem 031 dinamakan Wira Bima, Korem 032 dinamakan Wira Braja, Korem 033 dinamakan Wira Yuda, Rindam III dinamakan Wira Graha, Batalyon Infantri 130 dinamakan Yuda Sakti, Batalyon 131 dinamakan Braja Sakti dan Batalyon 132 dinamakan Bima Sakti.⁸

⁸ Pada masa-masa sebelum PRRI, nama-nama ini lebih kental aroma daerahnya. Seperti kesatuan tentara tertinggi di daerah ini dinamakan Divisi Banteng. Beberapa unit tempur setingkat Batalyon dinamakan, antara lain, Batalyon Kuranji (nama sebuah Nagari di Padang luar kota), Batalyon Pagaruyung (nama pusat Kerajaan Minangkabau), Batalyon Gumarang dan Batalyon Kinantan (nama-nama binatang totem Minangkabau).

MENATA PEMERINTAHAN DAERAH

Pemberontakan PRRI menjadi dasar bagi pemerintah untuk merealisasikan Perpu No. 17/1957 tentang pemecahan Provinsi Sumatera Tengah menjadi tiga provinsi baru, yakni Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi. Sayangnya pembentukan pemerintahan daerah yang baru itu pada mulanya terkendala oleh terlibatnya sebagian besar pegawai dalam PRRI. Akibatnya, ketika "tentara pusat" berhasil mengambil-alih pusat-pusat pemerintahan terpenting, hampir semua kantor pemerintahan ditemukan dalam keadaan kosong. Para pegawainya meninggalkan tugas, ikut berperang atau menghindarkan diri dari APRI.

Larinya para pegawai menyebabkan pelayanan kantor tidak dapat dilaksanakan. Untuk itu, dua minggu setelah operasi militer dilancarkan dimulailah upaya pembentukan pemerintahan sipil di Sumatera Barat. Upaya itu diawali dengan membentuk sebuah Panitia Persiapan Pembentukan Pemerintahan Sipil di Sumatera Barat yang dikenal dengan nama Missi Hardi. Nama ini diambilkan dari nama Wakil Perdana Menteri I yang diberi tugas memimpin panitia tersebut. Sedangkan kepanitiaan itu sendiri terdiri dari lima orang menteri, lima orang anggota Dewan Nasional dan sekitar 70 pegawai tinggi dari berbagai departemen.

Pada tanggal 17 Mei 1958, Missi Hardi mengeluarkan Surat Keputusan No. 1/1958 tentang Pembentukan Kembali Pemerintahan Sipil Sumatera Barat.

Beberapa butir terpenting dari SK tersebut adalah: (a) kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan sipil diserahkan kepada Pejabat Gubernur; (b) Pejabat Gubernur berkewajiban menyelenggarakan koordinasi di antara jawatan-jawatan pusat yang berada di wilayah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat sehingga ia juga diberi gelar Koordinator Pemerintahan Sipil Daerah; (c) kekuasaan dan kewajiban dari daerah Swatantra Tingkat II diberikan kepada Bupati/Pejabat Bupati atau Walikota/Pejabat Walikota; (d) pelaksanaan kekuasaan dan kewajiban Gubernur atau Koordinator Pemerintahan Sipil Sumatera Barat atau Bupati atau Walikota harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan tentang bentuk serta susunan Penguasa Darurat/Penguasa Perang sebagaimana dimaksud oleh UU Keadaan Bahaya No. 74/1957; (e) para pegawai diberi kesempatan untuk mendaftarkan diri sampai dengan tanggal 31 Mei 1958; (f) pegawai-pegawai yang mendaftarkan diri sebelum tanggal 31 Mei 1958 diterima kembali berdasarkan Pedoman Kepegawaian; (g) pegawai-pegawai yang tidak mendaftarkan diri hingga tanggal tersebut di atas dianggap tidak menghargai kedudukannya sebagai pegawai RI (Djapen Sumatera Barat, 1959: 60-64).

Missi Hardi juga mengeluarkan SK No. 2/1958 tentang pengangkatan Gubernur/Koordinator Pemerintah Sipil Sumatera Barat. Berdasarkan SK tersebut serta diperkuat oleh Keppres No. 363/M/1958, tertanggal 10 Mei 1958 yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno bersama-sama dengan Perdana

Menteri Juanda dan Menteri Dalam Negeri maka diangkatlah Kaharuddin Dt. Rangkyo Basa sebagai orang pertama dalam Pemerintahan Sipil di daerah ini.⁹ Jadi Kaharuddin adalah Pj. Gubernur atau Koordinator Pemerintahan Sipil yang ditunjuk atau diangkat oleh pemerintah pusat (berdasarkan rekomendasi pihak militer) dan bukan dipilih oleh rakyat (Djapen Sumatera Barat, 1958: 1-7). Memimpin sebuah daerah administratif yang masih dalam suasana penuh gejolak ternyata tidak mudah. Seperti yang telah disebut di atas, aparaturnya yang akan diajak untuk memerintah umumnya pergi meninggalkan posnya. Syukurilah, karena butir 5, 6 dan 7 SK Missi Hardi membuat cukup banyak pegawai negeri yang kembali ke pangkuan ibu pertiwi. "Turun gunung"-nya para pamong itu umumnya terjadi pada akhir bulan Mei tahun 1958.

Untuk menjalankan pemerintahan, Kaharuddin mengangkat beberapa pejabat yang akan mengepalai pemerintahan tingkat Kabupaten dan Kota. Pengangkatan itu bisa dilaksanakan setelah diadakan "konsultasi" dengan Penguasa Darurat Perang. Pertama kali diangkat Zainul Arifin Sutan Pangeran sebagai Walikota Padang (31 Mei 1958). Sepekan kemudian diangkat dr. A. Rivai sebagai Walikota Bukittinggi (7 Juni 1958). Setelah itu berturut-turut diangkat pejabat Bupati Tanah Datar,

yaitu Amir Rasyid (12 Juni 1958), Bupati Padang Pariaman, yaitu Na'azim St. Syarif, Bupati 50 Kota yaitu A. Dt. Majo Basa Nan Kuniang (2 Juli 1958), Walikota Padang Panjang yakni M.J. Dt. Malano Basa (2 Agustus 1958), Bupati Solok Buyung Dt. Gadang (17 September 1958).¹⁰

Pengangkatan pejabat daerah tahun 1958 ini nampaknya hanya untuk sementara waktu. Sebab pada akhir 1959 santer terdengar suara tentang akan diadakan penataan ulang posisi-posisi Kepada Daerah. Hasil penataan ulang itu kemudian diumumkan pada awal Januari 1960. Dari penataan tersebut terlihat ada beberapa pejabat lama yang masih terpakai, namun lebih banyak muka baru yang tampil. Penataan Kepala Daerah per tanggal 1 Januari 1960 itu melahirkan komposisi pejabat Walikota dan Bupati sebagai berikut:

A. Walikota

- (a) Zainul Arifin Sutan Pangeran (pamong), tetap dipertahankan sebagai Walikota Padang;
- (b) Sujatmono (tentara), Kepala Daerah Kotapraja Padang Panjang;
- (c) Anwar Maksun Marah Sati (polisi), Kepala Daerah Kotapraja Bukittinggi.

B. Bupati

- (a) R.M. Sutoro Tejokusumo (tentara), Kepala Daerah Tingkat II Tanah Datar;
- (b) Syamsu Anwar (pamong), Kepala Daerah Tingkat II Padang Pariaman;

⁹ Kaharuddin Dt. Rangkyo Basa adalah mantan Kepala Polisi Sumatera Tengah yang menyerah kepada pemerintah pusat tidak berapa lama setelah APRI memulai operasi militernya di daerah ini.

¹⁰ *Harian Penerangan*, 3 Djuli 1958. Lihat pula Chaniago dan Jasmi (1998: 291-292).

- (c) Mawardi St. Mangkuto (pamong), Kepala Daerah Tingkat II Sawahlunto/Sijunjung;
- (d) Taswir Akib (tentara), Kepala Daerah Tingkat II Agam;
- (e) R.M. Bambang Sarjono Nursetyo (tentara), Kepala Daerah Tingkat II Solok;
- (f) S.M. Joko (tentara), Kepala Daerah Tingkat II 50 Kota;
- (g) Bur Yusuf (tentara), Kepala Daerah Tingkat II Pesisir Selatan;
- (h) Johan Rivai (tentara), Kepala Daerah Tingkat II Pasaman (*Berita Antara*, 12 Januari 1960).

Dari nama-nama yang diangkat pada tahun 1960 itu terlihat bahwa dalam jajaran pemimpin Daerah Tingkat II telah masuk tokoh-tokoh dari Jawa. Di samping itu, bila dilihat dari latar belakang karir mereka juga telah masuk kalangan militer. Diangkatnya tokoh dari Jawa dan perwira militer sebagai Bupati/Walikota merupakan fenomena baru dalam sejarah pemerintahan daerah Sumatera Barat. Sebab sejak Indonesia merdeka, kecuali untuk jabatan Gubernur Sumatera Tengah (Ruslan Mulyoharjo) dan Residen Sumatera Barat (Sumarjito) maka jabatan Kepala Daerah tingkat Kabupaten dan Kota hampir tidak pernah dipegang oleh pejabat non-Sumatera Barat. Demikian juga keterlibatan pihak militer, kecuali Ahmad Husein sebagai Ketua Daerah maka posisi kepala daerah ini juga tidak pernah dipegang oleh tentara (atau polisi).¹¹

¹¹ Pada masa Agresi Militer ke-2 memang pernah dilaksanakan militerisasi pemerintahan daerah. Namun gelar-gelar militer yang di-

Penggantian Kepala Daerah tingkat Kotapraja dan Kabupaten di atas didasarkan oleh beberapa hal. *Pertama*, pemerintah (tegasnya penguasa militer) menyadari bahwa tokoh-tokoh yang sebelumnya dipilih menjadi Walikota dan Bupati tidak sepenuhnya "bersih" dari unsur PRRI. *Kedua*, pemerintah memulai suatu "percobaan" baru, yakni memasukkan tokoh-tokoh militer dan kepolisian ke dalam jajaran pemerintahan sipil. Kaharuddin adalah perwira polisi pertama di Indonesia yang diangkat menjadi gubernur. *Ketiga*, pemerintah mulai menempatkan tokoh-tokoh yang berasal dari daerah lain (etnis lain) untuk menjadi pemimpin atau Kepala Daerah di Sumatera Barat.¹²

Di samping pertimbangan di atas, alasan penggantian Kepada Daerah setingkat Kotapraja dan Kabupaten itu kadang-kadang sangat sederhana, atau dengan kata lain, karena pimpinan yang lebih tinggi (khususnya petinggi militer dari Jakarta) ingin mengganti seorang Kepala Daerah karena ia suka pada seseorang. Ada beberapa proses penggantian seperti ini, namun sebuah kasus yang sangat menarik terjadi di Bukittinggi pada tahun 1959. Ketika itu Pemerintah Sipil Sumatera Barat menyambut Mayjen. Gatot Subroto yang berkunjung ke daerah ini. Dalam upacara

sandang para Kepala Daerah itu sifatnya tituler.

¹² Di samping Bupati, ada sejumlah pejabat tinggi lainnya di daerah ini yang berasal dari luar Sumatera Barat (terutama Jawa). Seperti Kepala Polisi Provinsi, Kepala Bagian Urusan Daerah Jawatan Penerangan Sumatera Barat, dan lain sebagainya.

dan gelar pasukan menyambut Wakil KSAD itu, tampil sebagai Komandan Upacara Inspektur Polisi Anwar Maksu. Wakil KSAD nampaknya begitu kagum dengan penampilan perwira di Kepolisian Wilayah Agam/Bukittinggi itu. Seusai upacara, tokoh yang dikenal dengan Jenderal Brewok itu memanggil Anwar. Setelah itu dipanggil pula Gubernur dan Panglima Kodam III/17 Agustus. Dalam kesempatan itu Gatot Subroto berkata, "Angkat dia jadi Walikota". Maka dengan perintah itu bergantilah Walikota Bukittinggi dari dr. A. Rivai ke tangan Anwar Maksu (Chaniago dan Jasmi, 1998: 293).

LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH

Seperti yang telah disebut di atas, campur tangan militer dan pemerintah pusat juga terlihat dalam lembaga legislatif daerah. Pemecahan Provinsi Sumatera Tengah menjadi tiga provinsi sebetulnya memberi kesempatan kepada Sumatera Barat untuk memiliki DPRD yang baru.¹³ Ayat 1 pasal 3 UU Darurat No. 17/1957 yang menjadi dasar pembentukan Provinsi Sumatera Barat (juga Riau dan Jambi) bahkan telah menentukan tentang jumlah anggota dan legislatif daerah ini, yakni sebanyak 30 orang.

Namun tanggal 5 Juli 1959 Soekarno mengeluarkan Dekritnya yang membatalkan kembali Konstitusi 1945. Kembali ke UUD 1945 itu membawa

konsekuensi yang luas pada hukum ketatanegaraan RI. Beberapa produk hukum yang dibentuk pada era 1950-an—terutama oleh parlemen yang didasari oleh jiwa dan semangat liberalisme (dan UUDS 1950)—harus disesuaikan dengan UUD 1945.¹⁴ Untuk menyesuaikan keadaan daerah dengan derap dan suasana zaman, maka terhadap UU No. 1/1957 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan beberapa penyesuaian. Penyesuaian pertama dilaksanakan tahun 1959 dengan menerbitkan Penpres No. 6/1959. Setahun kemudian, berdasarkan Penpres No. 5/1960 diadakan lagi penyesuaian. Salah satu di antaranya—dan itu tidak pernah terjadi pada waktu-waktu yang lampau—adalah diberikannya kewenangan kepada Kepala Daerah untuk menjadi Ketua DPRD-GR.¹⁵ Secara umum, anggota DPRD-GR dibagi menjadi dua golongan, yaitu: (a) wakil-wakil dari partai politik, dan (b) wakil-wakil dari Golongan Karya.

Pembentukan DPRD-GR Tingkat I Sumatera Barat berdasarkan Penpres No. 5/1960 tersebut dilakukan pada akhir 1960. Dewan yang beranggotakan 28 orang tersebut dilantik pada tang-

¹⁴Dari segi pemerintahan, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut juga mengawali kembalinya pemerintah pusat pada posisi sentral. Jakarta kembali mendominasi dan menjadi pihak yang dominan dalam penyelenggaraan negara. Desentralisasi serta otonomi yang sebelumnya telah mulai diberikan kepada daerah kembali bergeser ke sentralisasi.

¹⁵Karena Soekarno tengah "doyan" menggunakan istilah "gotong royong", maka DPRD yang dibentuk kemudian diberi nama DPRD-Gotong Royong (DPRD-GR).

¹³Sejak pembekuan tahun 1951 daerah ini memang tidak memiliki lembaga legislatif.

gal 1 Januari 1961.¹⁶ Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 9 Penpres No. 5/1960 maka komposisi anggota DPRD-GR Sumatera Barat itu terdiri dari 14 orang wakil partai politik dan 14 orang wakil Golongan Karya. Partai-partai politik yang duduk dalam dewan legislatif daerah pertama setelah pergolakan PRRI itu adalah Partai Islam Perti (4 orang), PKI (3 orang), PNI (2 orang), NU (1 orang), PSII (1 orang), Partindo (1 orang), Murba (1 orang), Partai Katholik (1 orang).¹⁷

Anggota-anggota yang berasal dari Golongan Karya meliputi hampir semua golongan yang ada di tengah masyarakat. Kelompok-kelompok yang dianggap mewakili warga masyarakat "non-partai" itu adalah: Karya TNI-AD (1 kursi), Karya Kepolisian Negara (1 kursi), Karya Veteran/OPR (1 kursi), Karya Tani/Buruh/Pegawai (1 kursi), Karya Alim Ulama (1 kursi), Karya Alim Ulama Kristen (1 kursi), Karya Adat (1 kursi), Karya Seni (1 kursi), Karya Pemuda (1 kursi), Karya Wanita (1 kursi), Karya Cendekiawan (1 kursi), Karya Koperasi/Pengusaha Nasional (1 kursi), Karya Pendidikan/Kebudayaan (1 kur-

si), Karya Wartawan (1 kursi).¹⁸ Bertindak sebagai ketua DPRD-GR adalah Gubernur KDH Tingkat I Sumatera Barat, Kaharuddin Dt. Rangkayo Basa. Untuk memimpin Dewan, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, terpilih sebagai Wakil Ketua Halimah, S.H. Pada tahun 1962 Halimah mengundurkan diri dan sebagai gantinya dipilih Radin Dt. Bagindo Basa Nan Kuniang.

Pada tahun 1963 komposisi keanggotaan (untuk Golongan Karya) mengalami perubahan dan penambahan. Pada tahun itu wakil Kelompok Buruh/Tani dan Pegawai dipecah menjadi dua, menjadi Karya Tani dan Karya Buruh/SPBSI. Sedangkan wakil Karya Ulama Kristen dihapus. Jadi kursi wakil Ulama Kristen ini dijadikan jatah bagi dua kelompok baru yang dibentuk. Dengan demikian jumlah anggota DPRD-GR menjadi 30 orang, dengan memasukkan wakil dari Parkindo (1 kursi) dan IP-KI (1 kursi).

Menyusul tragedi nasional akibat peristiwa G30/PKI maka secara beruntun terjadi perubahan yang cukup drastis pada DPRD-GR Sumatera Barat. Perubahan itu antara lain disebabkan oleh pembubaran atau pembekuan terhadap dan oleh partai politik. Beberapa partai atau wakil partai yang tergusur dari dewan waktu itu adalah: (a) Partai Murba; (b) PKI; (c) Partai Buruh/SOBSI; dan (d) Partindo yang membe-

¹⁶ Syarat menjadi anggota DPRD-GR antara lain: menyetujui UUD 1945, menyetujui sosialisme Indonesia, menyetujui demokrasi terpimpin dan menyetujui serta berseedia turut-serta melaksanakan Manifesto politik RI tertanggal 17 Agustus 1959.

¹⁷ Partai-partai Masyumi yang begitu berpengaruh di Sumatera Barat tahun 1950-an tidak mempunyai wakil karena telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno pada tahun 1960 (ikut juga dibubarkan PSI) karena keterlibatan beberapa pemimpin teras partai itu dalam PRRI.

¹⁸ Pemilihan anggota dewan ini melalui *screening* yang ketat yang dilakukan oleh pihak militer. Pemerintah (pihak militer) tidak menginginkan masuknya tokoh-tokoh yang terlibat atau bersimpati pada PRRI ke dalam lembaga legislatif ini.

kukan diri (*Berita Antara*, 1 Oktober 1965). Akibat perubahan itu maka jumlah anggota DPRD-GR Sumatera Barat pada akhir 1965 berkurang menjadi 22 orang. Perubahan juga terjadi pada posisi Ketua Dewan. Pada bulan Juni 1966 Soeputro Brotodiharjo harus menyerahkan kursi pimpinan kepada Drs. Harun Zain yang menggantikannya sebagai Gubernur Kepala Daerah. Seiring dengan keluarnya UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, maka Ketua DPRD-GR tidak lagi dirangkap oleh Gubernur Kepala Daerah, dengan demikian jabatan Ketua DPRD-GR Sumatera Barat semenjak itu —untuk sementara— menjadi kosong.

PEMERINTAHAN NAGARI

Nagari adalah unit sosial-politik tertinggi dalam sistem sosial dan politik tradisional Minangkabau. Namun seiring dengan masuknya kekuasaan kolonial lembaga *Nagari* mulai diusik keberadaannya. Ia ditarik ke dalam orbit pemerintahan kolonial, sehingga akhirnya menjadi bagian terendah dalam struktur *Inlandsche Bestuur* (pemerintahan penduduk bumiputera). Kecenderungan mengusik lembaga *Nagari* itu juga terjadi segera setelah Indonesia merdeka. Pada tahun 1946 pemerintahan Keresidenan Sumatera Barat melakukan "demokratisasi" pemerintahan *Nagari*. Waktu itu ditetapkan bahwa yang menjadi Wali *Nagari* tidak mesti fungsionaris adat, tetapi juga bisa dari kalangan partai politik. Gangguan terhadap *Nagari* dilakukan lagi pada tahun 1950. Pada waktu itu keberadaan *Na-*

gari sebagai unit pemerintahan terendah dihapuskan dan diganti dengan Wilayah. Namun tahun 1954 pemerintahan pusat mengembalikan *Nagari* kepada kedudukannya yang semula. *Nagari* akhirnya menjadi ajang perebutan pengaruh antara partai politik, apalagi tidak lama setelah itu Pemilu 1955 diselenggarakan. Ketika Dewan Banteng mengambil alih kekuasaan daerah, *Nagari* juga tidak luput dari sasaran intrusinya. Akibatnya hampir semua *Nagari* di Sumatera Barat mendukung PRRI.¹⁹

Terlibatnya sebagian besar Wali *Nagari* dalam PRRI menyebabkan pemerintahan *Nagari* pasca pemberontakan itu hampir tidak dapat berjalan dengan baik. Untuk mengatasi kekosongan pemerintahan *Nagari*, maka pemerintah provinsi mengeluarkan Keputusan Gubernur No. GSB/1/KN/58 tentang Pemilihan, Penunjukan, Pemberhentian dan Perwakilan Kepala *Nagari* dalam Daerah Sumatera Barat. SK yang dikeluarkan tanggal 31 Agustus 1958 tersebut disusul oleh keluarnya Perda tentang Susunan Kerapatan *Nagari* dan Cara Pembentukannya. Kedua keputusan penting tersebut adalah tindakan "depolitisasi" pemerintahan *Nagari*. Berdasarkan kedua keputusan itu, maka tiga pilar utama pemuka *Nagari* (penghulu, alim ulama dan cerdik pandai) kembali ditempatkan sebagai anggota inti Kerapatan *Nagari*. Kaum politisi

¹⁹ Lebih lanjut tentang dinamika Pemerintahan *Nagari* pada periode pasca kemerdekaan dapat dilihat dalam Asnan (akan terbit: 282-304).

(wakil partai politik) dan simpatisan PRRI disingkirkan dari pemerintahan *Nagari*.

Untuk mengenyahkan "gembong-gembong" PRRI dari pemerintahan *Nagari* maka Penguasa Darurat Militer Daerah Sumatera Barat juga merasa perlu mengeluarkan sebuah Surat Keputusan tentang Penertiban Pemerintah *Nagari* (Desa) dalam Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Dalam SK tertanggal 25 Juni 1962 No. Prt. Peperda/01/6.62 tersebut ditegaskan bahwa: ".....yang menjabat Kepala *Nagari* serta aparat *Nagari* lainnya tidak boleh orang-orang yang terlibat secara langsung atau tidak dalam pemberontakan PRRI.....". Pada tahun 1963, Gubernur Sumatera Barat mengeluarkan SK tentang Pemerintahan *Nagari*. Dibandingkan dengan beberapa Ordonansi atau Peraturan tentang Pemerintahan *Nagari* yang dibuat pada masa-masa sebelumnya, maka SK No. 2/Desa/Gsb/Prs-1963 ini sangat rinci mengatur aktivitas dan tata laksanakan Pemerintahan *Nagari*. SK yang dinamakan "Peraturan *Nagari-nagari* dalam Daerah Sumatera Barat" ini terdiri dari XI Bab dan 81 Pasal, jelas jauh melampaui semua produk hukum yang pernah dibuat untuk Pemerintahan *Nagari* selama ini.

Dari SK ini dapat dilihat bahwa peran pemerintah jadi sangat dominan. Ada banyak contoh yang bisa dikemukakan, sebagian darinya adalah:

1. Semua keputusan Pemerintahan *Nagari* yang berupa peraturan atau isinya membebaskan penduduk, baru mempunyai kekuatan hukum setelah

disahkan oleh Kepala Daerah Tingkat II.

2. Keputusan-keputusan Pemerintahan *Nagari* yang lain juga harus mendapat pengesahan dari KDH Tk. II.
3. Kepala Daerah Tk. II dapat membatalkan keputusan Pemerintahan *Nagari* jika bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan daerah dan instansi.
4. Pemerintahan Daerah Tk. II dan I bisa dan berwenang menilai apakah Pemerintahan *Nagari* menjalankan tugasnya dengan baik.
5. Pemerintah Tk. I dan II bisa memberikan sanksi pada Pemerintahan *Nagari* yang lalai menjalankan tugas.
6. Kepala *Nagari* diangkat oleh KDH Tk. I di antara calon-calon yang diajukan oleh Badan Musyawarah *Nagari*.
7. Jika terjadi kemandegan dalam penentuan calon, maka Kepala Daerah berhak mengangkat Kepala *Nagari* di luar pencalonan.

Anggota Badan Musyawarah *Nagari* terdiri dari 10 orang yang mewakili: (a) Golongan Adat; (b) Golongan Agama; (c) Golongan Front Nasional; (d) Golongan Lembaga Sosial Desa; (e) Golongan Koperasi Desa; (f) Golongan Wanita; (g) Golongan Tani atau Nelayan; (h) Golongan Buruh; (i) Golongan Pemuda; dan (j) Golongan Veteran atau Angkatan 45.²⁰ SK Gubernur ini sekaligus mengantarkan Wali *Nagari* seba-

²⁰ Anggota BMN ini diangkat oleh KDH Tingkat II.

gai perpanjangan tangan atau wakil pemerintah menjadi sebuah sosok yang mempunyai peran sangat besar. Pada beberapa pasal SK tersebut terlihat dengan jelas adanya ungkapan bahwa Wali *Nagari* tidak bisa diperhentikan karena keputusan BMN atau musyawarah gabungan Wali *Nagari* karena jabatannya menjadi Ketua BMN; bila terjadi kemandegan dalam pengambilan keputusan, maka Wali *Nagari* dalam kapasitasnya sebagai Ketua BMN dapat mengambil keputusan sendiri.

Adanya dominasi Wali atau Kepala *Nagari* dalam Pemerintahan *Nagari* dan dalam pengambilan keputusan pada berbagai perundingan adalah cerminan dari jiwa zaman dan latar belakang budaya masa itu. Seperti diketahui, sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem politik Indonesia bergerak ke arah Demokrasi Terpimpin. Pola "terpimpin" ini juga diimplementasikan di hampir semua tingkatan pemerintahan, termasuk *Nagari*. Instruksi Pemerintah Pusat dan Daerah (provinsi dan kabupaten) terhadap kehidupan *Nagari* kemudian dapat juga dilihat dari makin banyaknya tokoh-tokoh *Nagari* yang mendukung kebijakan pemerintah daerah yang sejak mundurnya Kaharudin semakin condong ke kiri. Akibatnya, ketika peristiwa G30S/PKI usai, banyak Kepala *Nagari* yang dipecat karena terlibat PKI. Tidak itu saja, anggota BMN juga tidak sedikit yang terlibat.

Ketika Orde Lama runtuh, maka Pemerintahan *Nagari* sekali lagi diusik. Pada tahun 1968 Pemerintahan *Nagari* kembali direorganisir. Ciri utama pena-

taan ulang kali ini adalah "pembersihan" *Nagari* dari unsur-unsur Orde Lama dan kiri. Karena itu keputusan pertama dari SK Gubernur KDH Provinsi Sumatera Barat No. 015/GSB/1968 itu adalah mencabut peraturan Pemerintahan *Nagari* di Daerah Tk. I Sumatera Barat yang ditetapkan dengan SK Gubernur KDH. Tk. I Sumatera Barat tanggal 30 Mei 1963 No. 02/Desa/GSB-Prt/1963. Selanjutnya, persyaratan bagi seorang Kepala *Nagari* dan anggota DPRN juga diganti. Kali ini mereka harus berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan Pancasila, tidak terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam Peristiwa G30S/PKI dan tidak pernah menjadi anggota PKI atau organisasi-organisasi massa yang bernaung di bawahnya. Satu lagi persyaratan yang pada masa-masa sebelumnya tidak pernah dimunculkan adalah calon Kepala *Nagari* harus mempunyai program/rencana tentang pembangunan *Nagari*, sedangkan anggota DPRN dikurangi dari 10 wakil kelompok masyarakat menjadi wakil-wakil "*urang nan Ampek Jinih*" saja.²¹

EPILOG

Kehadiran penguasa dan pemerintahan militer serta dominannya pengaruh pemerintah pusat memberi dampak yang besar bagi Sumatera Barat. Pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan sipil daerah menjadi tergantung

²¹ SK Gubernur KDH Provinsi Sumatera Barat No. 015/GSB/1968 tentang Peraturan tentang Pokok-pokok Pemerintahan *Nagari* dalam Daerah Provinsi Sumatera Barat.

pada dua unsur ini. Pengangkatan atau pemberhentian pejabat-pejabat sipil daerah sangat ditentukan oleh mereka. Sikap represif dan militeristik tersebut membuat warga Sumatera Barat melakukan penyesuaian yang luar biasa. Pola-pola yang diperkenalkan oleh pihak militer dan pemerintah pusat serta penyesuaian yang dilakukan oleh daerah itu akhirnya melahirkan sebuah Sumatera Barat yang "baru". Sebuah Sumatera Barat yang hampir bertolak belakang dengan Sumatera Barat sebelum PRRI.

Wajah "baru" Sumatera Barat itu terlihat seusai G30S/PKI. Sejak saat itu kehadiran militer dalam jajaran pemerintahan daerah semakin "diterima". Jabatan Bupati semakin banyak yang diisi oleh pihak militer. Sebagian di antaranya adalah Moh. Noor Bakapak (Bupati Pesisir Selatan), Mahyuddin Alghamar (Bupati Tanah Datar), J.B. Adam (Bupati Padang Pariaman), Jamaris Yunus (Bupati Sawahlunto/Sijunjung), Burhanuddin Putih (Bupati Limapuluh Kota), M. Nur Syafei (Bupati Agam) dan masih banyak lagi. Bahkan sejak tahun 1978 posisi Gubernur juga diduduki pihak militer, yakni Brigjen. Azwar Anas. Di samping posisi Bupati, pihak militer dan polisi juga menduduki posisi strategis, yakni sebagai ketua dalam lembaga legislatif tingkat provinsi dan kabupaten serta kota (Pandoe, 2001: 169-170).

Perubahan drastis lainnya terlihat ketika Pemilu 1971 dilaksanakan. Peta politik Sumatera Barat pada tahun sekitar pemilu pertama di era Orde Baru

itu mengalami perubahan yang cukup besar dibandingkan dengan dua dekade sebelumnya. Warga Sumatera Barat mulai meninggalkan partai-partai yang berbasiskan agama (Islam). Kecuali munculnya Parmusi yang bisa dikatakan sebagai "reinkarnasi" Masyumi, maka "Islam" lainnya (terutama Perti) mengalami degradasi yang cukup besar. Hilangnya pengaruh Perti antara lain disebabkan oleh keterlibatan beberapa pemimpin terasnya dalam pemerintahan kiri daerah atau kegiatan-kegiatan lain yang mengarah kepada pemberontakan PKI tahun 1965.

Apa yang dialami parpol "Islam" sangat berbeda dengan Golongan Karya. "Partai" pendatang baru ini mendulang sukses yang luar biasa. Di samping adanya trauma masyarakat pada PRRI, strategi yang dijalankan Gubernur Harun Zain dalam memulihkan "harga diri" warga daerah yang kecewa setelah PRRI, dan didukung oleh aparat (terutama tentara) mengantarkan Golkar menjadi pemuncak dalam Pemilu 1971.²² Golkar memperoleh sebanyak 762.241 suara atau 63,19 persen dari total pemilih di provinsi ini.

²² Faktor lain yang mendukung kemenangan Golkar adalah kekecewaan masyarakat di masa lalu terhadap partai-partai politik, strategi yang dijalankan Golkar dalam mencari pendukung seperti menggunakan pendekatan Islami (mendekati ulama, memberikan bantuan pada ulama-ulama tarekat, dan "surau-surau"), mendekati kaum penghulu dan tokoh adat, mendekati kaum muda serta mengadakan kampanye dengan mendatangkan penyanyi-penyanyi Minang terkenal. Untuk diskusi lebih mendalam mengenai kemenangan Golkar pada Pemilu 1971 ini dapat dilihat dalam Syafrizal (1997).

Perolehan suara ini jauh melampaui target yang hanya 33 persen. Sukses Golkar kembali terulang pada Pemilu 1977 di mana Golkar meraih 951.279 (66,55 persen) suara, Pemilu 1982 di mana Golkar memperoleh 953.345 (60,33 persen), Pemilu 1987 Golkar merebut 1.514.463 atau 87,811 persen pemilih, dan tahun 1992 Golkar memperoleh 82,18 persen suara atau 1.792.155 pemilih. Sukses yang luar biasa tersebut diduga mempunyai hubungan dengan berubahnya orang Sumatera Barat menjadi salah satu pendukung "fanatik" Golkar.

Perubahan lain terlihat dari pola pemilihan kepala daerah. Azas "musyawarah dan mufakat" yang diperkenalkan pemerintah pusat betul-betul "dihayati" oleh warga Sumatera Barat. Di samping dominannya peran militer, pemilihan Kepala Daerah sejak tahun 1970-an juga banyak tergantung pada kemauan pihak "atas" atau pusat. Proses pemilihan itu sendiri sebetulnya hanya sebuah sandiwara, sebab Kepala Daerah yang akan diangkat sebetulnya adalah tokoh yang telah dires-tui (dikirim) oleh pusat atau dengan kata lain para pengganti pejabat yang mundur sebetulnya telah dipersiapkan terlebih dulu.

Perubahan lain terlihat dari adanya pola "kaderisasi" pengganti pejabat yang akan mundur. Seperti dikatakan oleh Hasan Basri Durin dalam catatannya (Yusra dan Chaniago, 1997: 187):

".....Harun Zain yang menjadi Gubernur di awal Orde Baru digantikan oleh Azwar Anas yang telah dipersiapkan

sebelumnya. Dan setelah sepuluh tahun menjadi Gubernur, Azwar Anas menyerahkan tugas dan melanjutkan ke-pada saya, yang juga setidak-tidaknya boleh dikatakan salah seorang yang telah dipersiapkan untuk memangku jabatan tersebut....."

Pada bagian lain dari catatannya itu Durin juga mengatakan bahwa sesungguhnya ia sendiri telah membina dan menyiapkan calon penggantinya, yaitu Syahrul Ujud (Yusra dan Chaniago, 1997: 220). Sandiwara pemilihan Kepala Daerah juga terlihat dari adanya "calon utama" atau "calon unggulan" (calon yang telah dipersiapkan dan dires-tui pihak atasan serta orang yang telah disepakati dalam konsultasi antara pimpinan DPRD dengan pejabat yang berwenang) dan "calon pendamping" (calon yang diambil dari pejabat pemerintah daerah).²³ Dengan cara pencalonan dan pemilihan seperti ini, maka "calon unggulan" sudah dapat dipastikan mendapat suara terbanyak. Untuk mengurangi aroma sandiwaranya, maka "calon pendamping" juga diberi suara yang juga sudah diatur sebelumnya. Biasanya suara bagi para "penggembira" ini berkisar antara dua sampai lima (tergantung ke-

²³ Durin menyebut dalam catatannya, "calon pendamping" untuk pemilihan Gubernur biasanya Sekretaris DPRD, Kepala BP-7, Inspektur Wilayah, Kepala Dinas Tingkat I, salah satu Asisten Sekwilda Tingkat I atau salah seorang pimpinan/dosen perguruan tinggi setempat. "Calon pendamping" dalam pemilihan Bupati atau Walikota diambil dari Sekretaris DPRD Tingkat II, salah seorang Camat, Kepala Dinas, Kepala Bagian Pemerintahan, atau Inspektur Wilayah Kabupaten/Kotamadya. Selanjutnya lihat Yusra dan Chaniago (1997: 192-193).

sepakatan DPRD, namun hampir tidak pernah "calon pendamping" ini tidak memperoleh suara, barangkali untuk tidak mengurangi "wibawa" atau "malu" mereka).²⁴

Demikianlah cara dan proses pemilihan Kepala Daerah di Sumatera Barat pada masa Orde Baru. Walaupun ada beberapa pengecualian, namun pengecualian itu terasa sangat langka. Kebijakan-kebijakan lain juga terjadi dalam konteks yang demikian. Penuh rekayasa (dan kolusi, korupsi dan nepotisme). Akibat pola seperti ini, maka orientasi pejabat juga lebih banyak pada pemenuhan keinginan pihak atasan. Para pejabat akan berusaha keras untuk menyesuaikan dirinya dan program serta rencana kerja atau pembangunan daerahnya mengikut apa yang digariskan dari atas. Pihak atasan pun juga menilai keberhasilan pejabat bawahannya dengan ukuran yang ia buat.

Sebuah contoh fenomenal adalah penilaian pembangunan daerah selama satu Pelita. Bagi daerah yang dianggap berhasil membangun daerahnya melebihi daerah lain, maka kepada daerah itu —tentu Kepala Daerahnya juga— diberi penghargaan yang dinamakan *Prasamya Purna Karya Nugraha*. Sumatera Barat pernah mendapat penghargaan ini. Tidak itu saja, beberapa penghargaan lain, seperti penghargaan

Adipura untuk penilaian kebersihan kota, *Wahana Tata Nugraha* untuk penilaian Ketertiban Lalu Lintas dan sebagainya juga pernah diterima oleh daerah ini. Para pejabat daerah berlomba-lomba untuk merebut penghargaan ini, sebab penghargaan tersebut adalah sebuah *credit point* yang sangat tinggi nilainya. Akibatnya, bila saat penilaian akan dilaksanakan, maka muncul gerakan untuk menyambut datangnya para penilai itu. Dengan bekerja sama dengan pihak TNI, bermacam-macam gotong-royong yang sifatnya paksaan dilaksanakan. Bahkan bagi anggota masyarakat yang tidak ikut dikenakan denda atau hukuman yang kadang-kadang sangat memberatkan. Akhirnya berbagai gerakan pembangunan lebih ditujukan untuk meraih penghargaan dan partisipasi warga masyarakat juga karena adanya "paksaan" dari aparat pemerintahan dan keamanan.

Pola kerja dan program kerja seperti di atas akhirnya membuat pemimpin dan warga Sumatera Barat menjadi pemimpin dan warga yang menunggu garisan dari atas; hampir tidak mempunyai ide dan kebijakan sendiri. Kalau pun ada beberapa kebijakan dan program yang dibuat, umumnya berhubungan dengan kemauan atau disesuaikan dengan pihak pusat serta berorientasi untuk mendapatkan penghargaan. Akibatnya, ketika zaman berubah —misalnya ketika era reformasi masih hangat dan murni— tidak seorang pun warga Sumatera Barat yang terpakai oleh Abdurrahman Wahid sebagai anggota kabinetnya. Sebab era reformasi yang masih murni itu mem-

²⁴ Pola pemilihan sandiwara masa Orba ini pernah juga "kebobolan" ketika ada "calon pendamping" yang justru memenangkan pemilihan. Kasus langka itu terjadi di Provinsi Riau, yaitu saat Imam Munandar dikalahkan oleh Ismail Suko. Selanjutnya lihat Yusra dan Chaniago (1997: 193).

butuhkan orang yang relatif berkomitmen terhadap masyarakat, punya inisiatif dan jauh dari KKN.

Ternyata harapan itu nampaknya masih jauh dari kenyataan di Sumatera Barat akhir-akhir ini. KKN bukan hanya makin berkurang malahan semakin menjadi-jadi. Dijadikannya anggota DPRD Sumatera Barat sebagai tersangka korupsi, dugaan penyimpangan dari APBD beberapa Kabupaten, ditenagainya politik uang dalam pemilihan Bupati, Walikota serta kericuhan dalam pengangkatan calon pegawai dalam seleksi pengangkatan pegawai tingkat kabupaten dan kota adalah sebagian contoh kecil dari masih akrabnya Sumatera Barat dengan KKN. Dari fenomena ini semua, memang tepatlah bila dikatakan Sumatera Barat memang telah berubah. Dan salah satu penyebab perubahan itu, langsung atau tidak langsung, adalah pemerintahan militer serta sentralisasi yang diperkenalkan di Sumatera Barat pasca PRRI.

KEPUSTAKAAN

Asnan, Gusti. 2003. "Political Parties and the Freezing of a Provincial Representative Council: Central Sumatra in 1950s", Ma-

kalah yang disusun dalam rangka International Workshop on Indonesia in Transition, Kampus UI, Jakarta, 24-27 Agustus.

_____. n.d. *Sejarah Pemerintahan Daerah Sumatera Barat* (akan terbit).

Chaniago, Hasril dan Khairul Jasmi. 1998. *Brigadir Jenderal Polisi Kaharuddin Datuk Rangkayo Basa: Gubernur di Tengah Pergolakan* (Jakarta: Sinar Harapan).

Djapen Sumatera Barat. 1958. *Sumatera Barat Menulis Halaman Baru: Pelantikan Pedjabat Gubernur Sumatera Barat Kaharoeddin Gelar Datoek Rangkajo Basa*.

_____. 1959. *Peringatan Genap Satu Tahun Pembebasan Sumatera Barat oleh APRI*.

Leirissa, R.Z. 1991. *PRRI-Permesta: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis* (Jakarta: Grafiti).

Pandoe, H. Marthias Dusky. 2001. *Memoar Seorang Wartawan: A Nan Takana (Apa yang Teringat)* (Jakarta: Penerbit Kompas).

Syafrizal. 1997. "Pemilihan Umum 1971 di Sumatera Barat: Studi tentang Kemenangan Golongan Karya" Tesis S-2, Program Pasca Sarjana UI.

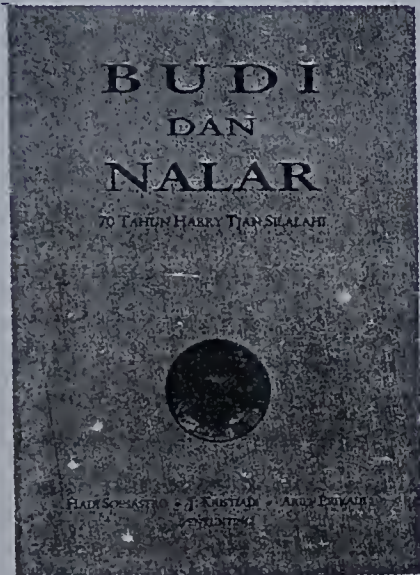
Yusra, Abrar dan Hasril Chaniago. 1997. *Catatan Seorang Pamong: Hasan Basri Durin, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat 1987-1997* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).

PARA PENULIS

- ❑ **Gusti Asnan.**
Staf Pengajar Jurusan Sejarah pada Fakultas Sastra Universitas Andalas, Padang.
- ❑ **M. Djadijono.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Mari Pangestu.**
Anggota Dewan Direktur CSIS, Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Nicholas A. Rahallus.**
Staf Pengajar/Peneliti pada Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satyawacana, Salatiga.
- ❑ **Poltak Partogi Nainggolan.**
Staf Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), DPR-RI, Jakarta.
- ❑ **Tubagus Feridhanusetyawan.**
Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

BUDI DAN NALAR

70 Tahun Harry Tjan Silalahi



Penyunting: *Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Arief Priyadi*

Diterbitkan oleh: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Harry Tjan Silalahi mempunyai perhatian luas mengenai berbagai persoalan masyarakat dan kenegaraan. Ia dikenal sebagai seorang politikus oleh sejawat perjuangan di gelanggang politik pada tahun 1960-an hingga permulaan Orde Baru. Pada masa Orde Baru dia bukan lagi pemain politik tetapi pada dasarnya menjadi seorang pengamat politik yang sering dimintai pendapat oleh mereka yang berada di panggung politik, apa pun latar belakang mereka.

Buku ini memuat lebih dari 70 tulisan, yang terdiri dari 3 bagian. Bagian Pertama dan Kedua mengulas pribadi, wawasan dan perjuangan Harry Tjan Silalahi dalam belantika perpolitikan dan kemasyarakatan, ditulis oleh individu-individu yang mengenalnya dengan latar belakang yang berbeda. Banyak kesaksian yang menarik dan kejadian-kejadian yang melatarbelakangi potongan-potongan sejarah yang patut kita ketahui. Bagian Ketiga menampilkan 36 kajian aneka masalah nasional dan internasional dewasa ini. Buku ini diterbitkan sebagai unjukan rasa hormat dan terima kasih lembaga CSIS kepada salah seorang pendirinya, Harry Tjan Silalahi, yang menginjak usia ke-70.

2004. Cet.ke-1, xiv + 730 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-84-5, Rp 100.000,00

Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

E-mail: csis@csis.or.id

TENGARA ORDE BARU

Kisah Harry Tjan Silalahi



Penulis: J.B. Soedarmanta

Penerbit: PT Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta

Dalam masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, ada sejumlah tanda-tanda, dan peristiwa yang mewarnai kehidupan masyarakat hingga kini. Meski era Orde Baru telah berlalu namun orde itu telah membentuk banyak paradoks yang perlu dikaji. "Tentang Orde Baru ini memang saya turut mengalami dan menyertai," kata Harry Tjan Silalahi, yang terlahir sebagai

orang Indonesia, dan yang karena ketokohnya, mengungkap banyak hal yang patut diamati karena telah menjadi bagian dari sejarah bangsa ini.

Buku ini tidak sekadar merupakan potongan-potongan kisah namun lebih mengungkapkan buah pemikiran dan gagasan yang selama ini diperjuangkan oleh Harry Tjan Silalahi, dengan latar belakang budaya tempat ia hidup. Buku ini terdiri dari 15 bab yang oleh penulis dikelompokkan dalam 9 tema: asal-usul, lingkup pergaulan, formasi pendidikan pribadi, kesadaran akan historisitas, pengalaman berbudaya, pandangan kemasyarakatan, religi dan keyakinan hidup, dunia kerja, dan visi ke masa depan.

Tiga bab yang mengungkap kesadaran akan historisitas, yaitu bab "Bung Karno Tokoh Kharismatis", "Tragedi Gestapu", dan "Soeharto Sang Jenderal Besar" mengandung banyak hal yang sekarang menjadi percakapan ulang di masyarakat. Berbagai ulasan peristiwa diungkap dalam bab "Tengara Orde Baru", antara lain tentang Konsensus Nasional, Penataan Bidang Ekonomi, Kunjungan Paus Paulus VI, Massa Mengambang dan Asas Tunggal, Kasus Kartika dan Pertamina, Masalah NKK, dan Pemerintahan yang Rasional. Pandangan kemasyarakatan, religi dan pengalaman budaya yang banyak mengandung nilai-nilai kemanusiaan terdapat dalam bab "Pembauran", "Orang Beragama dalam Negara", dan "Wayang itu Bayang-bayang". Dua bab terakhir, yaitu "Masa Depan Reformasi" dan "Awal Rekonsiliasi?" merupakan pilihan yang patut dipertimbangkan di tengah-tengah banyaknya kesimpangsiuran di masyarakat saat ini.